



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.012.01.2018

P/18/042

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony, uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą nr KPK-KPO.443.178.2018
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 13 listopada 2018 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/042 – Obrót nieruchomościami rolnymi w latach 2016-2017 i w I półroczu 2018 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Mieczysław Biernat, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/128/2018 z dnia 21 maja 2018 r. 2. Waldemar Zimoch, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/120/2018 z dnia 9 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 2)
Jednostka kontrolowana	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolniczego Oddział Terenowy we Wrocławiu ¹ (dalej: „OT we Wrocławiu”), ul. Mińska 60, 54-610 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem Generalnym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolniczego (dalej: „Dyrektor Generalny KOWR”) jest Piotr Serafin – od dnia 3 lipca 2018 r. Dyrektorem OT we Wrocławiu jest Piotr Regiec – od dnia 11 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-18)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą OT we Wrocławiu prawidłowo realizował zadania z zakresu obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: „Zasób WRSP”). W sposób właściwy przygotowano dokumentację do sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych, przeprowadzono wycenę nieruchomości i ustalono wysokość czynszu dzierżawnego oraz zgodnie z procedurami wyłoniono nabywców i dzierżawców. Skutecznie egzekwowano należności z tytułu sprzedaży i dzierżawy oraz kontrolowano przestrzeganie postanowień umów z tego zakresu.

Prowadzono działania w celu odzyskania nieruchomości od bezumownych użytkowników, przy czym wystąpiły przypadki zwłoki w naliczeniu wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnych w związku z nieuzasadnionym wydłużaniem procedury ustalania bezprawnych użytkowników. W odniesieniu do bezumownych użytkowników korzystających bezprawnie z nieruchomości rolnych po zakończeniu okresu dzierżawy stosowano niejednolity sposób naliczania podatku VAT w ramach wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie, co spowodowało nieprzekazanie na dochody budżetu państwa należnych z tego tytułu środków finansowych³. Ponadto w wyniku zaniedbań w 2011-2018 (I półrocze) utracono możliwość dochodzenia od 29 podmiotów należności z tytułu wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie w łącznej wysokości 3 982,2 tys. zł ze względu na dopuszczenie do przedawnienia, o którym mowa w art. 229 § 1 ustawy z dnia

¹ Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej: „KOWR”) powstał z dniem 1 września 2017 r. na mocy ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2018, poz. 1154). Do tego czasu zadania stanowiące przedmiot niniejszej kontroli realizowała Agencja Nieruchomości Rolnych (dalej: „ANR”).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Wyliczonej szacunkowo NIK na kwotę 301,4 tys. zł, dotyczącą trzech spośród pięciu badanych podmiotów.

23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*⁴ (dalej: „*kc*”), na skutek niezachowania rocznego terminu na wystąpienie o roszczenie, licząc od dnia zwrotu nieruchomości do Zasobu WRSP przez bezumownego użytkownika.

W okresie objętym kontrolą OT we Wrocławiu w niewielkim zakresie korzystał z możliwości kształtowania polityki rolnej w ramach ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o *kształtowaniu ustroju rolnego*⁵ (dalej: „*ukur*”) w celu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych. Spośród bowiem 499 spraw związanych z prywatnym obrotem nieruchomościami rolnymi o łącznej powierzchni 8508,0 ha tylko w trzech przypadkach skorzystano z prawa pierwokupu w sumie 268,9 ha, w jednym przypadku odkupiono nieruchomość rolną o powierzchni 35,1 ha i w jednym przypadku zrealizowano obowiązek nabycia do Zasobu WRSP 1,2 ha w związku z odmową sprzedaży wobec zbywcy.

W sposób prawidłowy wydawano decyzje administracyjne dotyczące wyrażenia zgody bądź odmowy na nabycie gruntów rolnych przez podmioty niebędące rolnikiem indywidualnym w rozumieniu *ukur*. Stwierdzono natomiast przypadek wydania zgody na sprzedaż 28,7 ha na rzecz nabywcy, który posiadał nieruchomości rolne o powierzchni przekraczającej dopuszczalne 300 ha, powodując nadmierną koncentrację użytków rolnych.

Nieprawidłowości wystąpiły także w związku z realizowaną przez OT we Wrocławiu kontrolą spełniania przez nabywców nieruchomości rolnych zobowiązań wynikających z *ukur*, w szczególności w zakresie osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, oraz zakazu jej zbycia czy oddania w posiadanie innym podmiotom przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia.

Ponadto, dopiero w wyniku kontroli NIK podjęto działania mające na celu uregulowanie przez zbywcę nieruchomości rolnych należności OT we Wrocławiu w łącznej kwocie 281,7 tys. zł w związku z niedotrzymaniem zobowiązań umownych co do prowadzenia osobiście działalności rolniczej na nabytej nieruchomości rolnej w okresie 10 lat od dnia nabycia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi ZWRSP

1.1. Przygotowanie dokumentacji do sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie OT we Wrocławiu gospodarował Zasobem WRSP o powierzchni ogółem od 188,0 tys. ha w 2015 r. do 185,6 tys. ha w 2018 r.⁶. Najwięcej nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu WRSP, bo od 72,4% (134,3 tys. ha) w 2018 r. do 74,4% (138,1 ha) w 2016 r. i w 2017 r., pozostawało w dzierżawie⁷. Ponadto 6,3 tys. ha (3,4%) zagospodarowano poprzez wieczyste użytkowanie, 1,2 tys. ha (0,6%) było w trwałym zarządzie, od 3,0 tys. ha (1,6%) w 2016 r. do 9,5 tys. ha (5,1%) w 2018 r. pozostawało w innym nietrwałym zagospodarowaniu (m.in. w dożywotnim oraz bezumownym użytkowaniu), a 0,92 tys. ha (0,5%) stanowiły tzw. grunty obce⁸. Poza tym 36,1 tys. ha (19,4%)

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2196, ze zm.

⁶ Według stanu na dzień 30 kwietnia 2018 r.

⁷ W 2015 r. na ogółem 188,0 tys. ha, w dzierżawie pozostawało 138,2 tys. ha, w 2016 r. i 2017 r. na 185,7 tys. ha w dzierżawie było 138,1 tys. ha, w 2018 r. na 185,6 tys. ha w dzierżawie było 134,3 tys. ha.

⁸ Z mocy prawa przeszły w trwały zarząd lub na własność innych podmiotów, lecz nie zostały jeszcze protokółarnie przez nieprzejęte (np. grunty pod wodami płynącymi, które przeszły do regionalnych zarządów gospodarki wodnej i właściwych marszałków województw).

w 2016 r., 34,1 tys. ha (18,4%) w 2017 r. i 33,3 tys. ha (17,9%) w 2018 r. pozostawało do zagospodarowania.

Na obszarze działania OT we Wrocławiu z Zasobu WRSP w sposób trwały zagospodarowano grunty o powierzchni 2477 ha w 2016 r., 357 ha w 2017 r. i 111 ha w 2018 r. (do 30 kwietnia). Najwięcej, bo odpowiednio 2064 ha (83,3%), 292 ha (81,8%) i 102 ha (91,9%) sprzedano. Ponadto, odpowiednio 76 ha, 50 ha i 4 ha przekazano nieodpłatnie jednostkom samorządu terytorialnego oraz odpowiednio 31 ha, 15 ha i 5 ha innym podmiotom.

W latach 2016-2018 (do 30 kwietnia) przeprowadzono 2405 przetargów na sprzedaż nieruchomości, z czego 350 (15%) rozstrzygnięto (w 2016 r. na 214 przetargów rozstrzygnięto 31; w 2017 r. na 1436 przetargów rozstrzygnięto 191; do dnia 30 kwietnia 2018 r. na 755 przetargów rozstrzygnięto 126). Stosowano tryb nieograniczony i ograniczony ustny, nie korzystano z możliwości przeprowadzenia przetargu pisemnego. W wyniku przetargów zawarto 499 umów sprzedaży obejmujących powierzchnię 2241 ha (2016 r. - 126 umów na 1846 ha; 2017 r. - 253 umowy na 293 ha; do dnia 30 kwietnia 2018 r. - 120 umów na 102 ha). W trybie bezprzetargowym, najczęściej z dotychczasowym dzierżawcą, zawarto 224 umowy na sprzedaż nieruchomości o łącznej powierzchni 1940 ha (w 2016 r. - 103 umowy na 1703 ha, w 2017 r. - 89 umów na 192 ha, w 2018 r. - 32 umowy na 45 ha).

Dzierżawców nieruchomości wyłoniono w przetargu stosując tryb ograniczony pisemny i ustny oraz nieograniczony ustny (w 2016 r. - 1434 przetargi, rozstrzygnięto 1105, w 2017 r. - 803 przetargi, rozstrzygnięto 566, do 30 kwietnia 2018 r. - 362 przetargi, rozstrzygnięto 284). W wyniku przetargów zawarto łącznie 1973 umowy dzierżawy na łączną powierzchnię 16777 ha (w 2016 r. - 932 umowy na 8297 ha, w 2017 r. - 860 umów na 6827 ha i do dnia 30 kwietnia 2018 r. - 181 umów na 1653 ha). W trybie bezprzetargowym zawarto 20 umów dzierżawy w 2016 r. na 271 ha.

(dowód: akta kontroli str. 19-23)

Na podstawie rejestru umów z lat 2016-2018 (dotyczących sprzedaży i dzierżawy) wytypowano do badania 11 umów sprzedaży⁹ (sześć bez przetargu, cztery po przetargu) i 10 umów dzierżawy¹⁰ (osiem po przetargu ograniczonym, jedną po przetargu nieograniczonym i jedną bez przetargu).

Analiza tych umów wykazała, że we wszystkich przypadkach prawidłowo dokonano wyboru nieruchomości do sprzedaży lub dzierżawy stosując zasady wyboru ustalone przez Dyrektora Generalnego KOWR¹¹, tj.:

- przed zawarciem umowy sprzedaży lub dzierżawy weryfikowano stan prawny w odniesieniu do wszystkich działek ewidencyjnych należących do nieruchomości oraz danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków,
- sprawdzano rodzaj użytków w ewidencji gruntów i budynków ze stanem faktycznym - wszystkie nieruchomości posiadały stan faktyczny zgodny z zapisami w ewidencji,
- analizowano przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (dalej: „mpzp”) oraz zapisy studium uwarunkowań i kierunków

⁹ Umowy sprzedaży nr: A/1598/17/168468, A/700/168378/2017, A/725/17/168105, A/105/18/170373, A/113/18/170371, A/9701/16/167004, A/435/16/162816, A/3616/2016/164049, A/2095/16/164198, A/810/16/162909, A/1319/17/168787.

¹⁰ Umowy dzierżawy nr: III-27/2344/2016/164826, WR.SGZ.4243.7.44.16/167382, A1/SGZ.LE.4243.113.2.16.MB, WR.SGZ.4243.11.50.16/165076, WR.SGZ.4243.65.30.16/163710, A1/WR.SGZ.4243.25.17.MP.41, A1/WR.SGZ.WR.4885.2017.AS.51, WR.WKUR.4.6/170181/2017, 170545 z 2018 r., 170474 z 2018 r.

¹¹ M.in. Zarządzenie nr 18/16 z dnia 12 maja 2016 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasoby Własności Rolnej Skarbu Państwa, od dnia 21 listopada 2016 r. zmienione rozporządzeniem nr 44/16 z dnia 16 listopada 2016 r. Również Zarządzenie nr 103/2017/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 9 października 2017 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasoby Własności Rolnej Skarbu Państwa.

zagospodarowania przestrzennego gminy, ostatnie informacje o stanie nieruchomości przedkładane były jako załączniki do aktu notarialnego, dokonywano odpowiednich zapisów w akcie notarialnym lub w umowie dzierżawy. W przypadku ujawnienia zmian zawierano krótkoterminową umowę dzierżawy (paromiesięczną) bez możliwości jej przedłużenia,

- przygotowując nieruchomość do sprzedaży w każdym przypadku przeprowadzano udokumentowane oględziny nieruchomości w terenie, szczególnie przeznaczonych do trwałego rozdysponowania w drodze przetargowej. Zasadniczym celem było ustalenie, czy nieruchomość nie jest zajęta przez bezumownego użytkownika. Działania takie prowadzono na etapie określania stanu formalno-prawnego nieruchomości oraz w czasie publikacji wykazu informującego o zamiarze sprzedaży czy też ogłoszenia przetargowego. Każdorazowo przeprowadzono oględziny wymagane przy sprzedaży na podstawie pełnomocnictwa szczególnego Dyrektora Generalnego KOWR.

Analiza dokumentów związanych z umowami dzierżawy w sześciu przypadkach na 10 wybranych do badania potwierdziła przeprowadzenie lustracji nieruchomości udokumentowanej opisem i fotografiami. W pozostałych czterech¹² przypadkach stan formalno-prawny udokumentowano na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego i załączników, w skład których wchodziła m.in. dokumentacja fotograficzna i wykaz działek będących przedmiotem dzierżawy. W trakcie wykonywania oględzin nie weryfikowano powierzchni nieruchomości poprzez pomiary w terenie, ponieważ zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - *Prawo geodezyjne i kartograficzne*¹³, do wykonania czynności związanych ze wznowieniem znaków granicznych, wyznaczeniem punktów granicznych lub ustaleniem przebiegu granic działek ewidencyjnych uprawnieni byli wyłącznie przedsiębiorcy posiadający wymagane uprawnienia. Ponadto, zgodnie z art. 22 ust. 1 przywołanej wyżej ustawy, ewidencję gruntów i budynków oraz gleboznawczą klasyfikację gruntów prowadzą właściwi starostowie.

(dowód: akta kontroli str. 23-33, 34-500, 1001-1495)

We wszystkich 11 badanych przypadkach dokumentacja sprzedażowa nieruchomości posiadała operat szacunkowy określający wartość rynkową nieruchomości sporządzony każdorazowo przez rzeczoznawcę majątkowego wybranego w postępowaniu przetargowym. W każdym przypadku operat szacunkowy wykorzystywany był w okresie ważności, tj. 12 miesięcy od jego sporządzenia (osiem) lub po upływie 12 miesięcy po potwierdzeniu przez rzeczoznawcę majątkowego (trzy). Z załączonych do operatu dokumentów wynikało, iż rzeczoznawcy rzetelnie wykorzystywali dane o wycenianej nieruchomości. Wszelkie wykryte błędy na etapie weryfikacji operatu przez pracowników OT we Wrocławiu (związane z danymi czy rachunkowe) były niezwłocznie usuwane przez rzeczoznawcę. W czynnościach związanych ze zlecaniem i odbiorem operatów szacunkowych uczestniczyli wyłącznie pracownicy, którzy posiadali uprawnienia rzeczoznawcy majątkowego lub legitymowali się ukończonymi, kierunkowymi studiami podyplomowymi, względnie posiadali ukończony kurs w zakresie wyceny nieruchomości i byli ujęci w zarządzeniu Dyrektora OT we Wrocławiu w sprawie powołania zespołu do odbioru operatów szacunkowych wyceny nieruchomości¹⁴. Protokół odbioru operatu podpisywali także pracownicy prowadzący sprzedaż

¹² W dokumentach dzierżawy: 1) WR.SGZ.4243.7.44.2016.JKO, 2) WRO.WKUR.4243.43.2018.AB.3, 3) WR.SGZ.LE.4243.113.2.2016.MB, 4) WR.SGZ.4243.25.2017.MP.41.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2101, ze zm.

¹⁴ Zarządzenia nr 25/2014 z dnia 18 sierpnia 2014 r. Dyrektora Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych we Wrocławiu, aneksu nr 1 z dnia 27 lutego 2015 r., aneksu nr 2 z dnia 17 czerwca 2015 r. oraz Powołania pracowników OT we Wrocławiu z dnia 4 stycznia 2018 r. dotyczące uczestniczenia w czynnościach wyceny nieruchomości.

wycenianej nieruchomości, którzy nie posiadali odpowiednich uprawnień do odbioru operatu, jednakże ich udział ograniczał się do weryfikacji kompletności składników majątkowych ujętych w operacie. Fakt zapoznania się osoby prowadzącej sprzedaż z treścią operatu szacunkowego, szczególnie z częścią zawierającą opis nieruchomości, dokumentowany był w zapisach protokołu odbioru operatu.

(dowód: akta kontroli str. 1496-1507)

1.2. Wylanianie nabywców lub dzierżawców

Analiza 11 procedur dotyczących sprzedaży wykazała, że w każdym przypadku stosowano wymogi rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. *w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów*¹⁵, w tym § 11 dotyczącego komisji przetargowej. Zgodnie z zarządzeniem Prezesa ANR Nr 10/13 z dnia 18 stycznia 2013 r. *w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP*¹⁶, po ogłoszeniu przetargu należało wystąpić do właściwej terenowo Dolnośląskiej Izby Rolniczej (dalej: „DIR”), aby najpóźniej w ciągu 5 dni wskazała osoby, które mają zostać powołane w skład komisji przetargowej. W żadnym przypadku do prac w komisji nie zgłoszono uczestnictwa osób niebędących pracownikami jednostki kontrolowanej, w tym przez DIR. Mogło to wynikać z niezgodnienia sposobu pokrywania kosztów uczestnictwa i braku środków finansowych na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 1537-1560)

Analiza 10 postępowań przetargowych dotyczących dzierżawy, zakończonych zawarciem umowy, wykazała, że w każdym przypadku stosowano wymogi wynikające z rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 stycznia 2009 r. *w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*¹⁷ oraz zasady ustalone zarządzeniami Dyrektora Generalnego KOWR¹⁸. W przypadku dzierżaw zgodnie z Zarządzeniem Prezesa ANR nr 9/2013 z dnia 18 stycznia 2013 r. *w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości ZWRSP*¹⁹. Powoływane komisje przetargowe składały się z trzech do siedmiu członków wraz z przewodniczącym komisji. W skład komisji mogły również wchodzić osoby niebędące pracownikami OT we Wrocławiu, m.in. przedstawiciele samorządów terytorialnych, służb ochrony zabytków oraz osoby reprezentujące społeczno-zawodowe organizacje rolnicze (np. izby rolnicze, organizacje zrzeszające dzierżawców i producentów rolnych).

W odniesieniu do zbadanych postępowań, 11 dotyczących sprzedaży i 10 dotyczących dzierżawy nieruchomości z Zasobu WRSP, we wszystkich przypadkach:

- informacje o zasadach sprzedaży i dzierżawienia gruntów z Zasobu WRSP podano do publicznej wiadomości na stronie internetowej i na tablicy informacyjnej w siedzibie oddziału,
- organizując przetargi w sposób prawidłowy publikowano ogłoszenia o przetargu i wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i dzierżawy - zamieszczano na stronie internetowej Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolniczego (dalej: „KOWR”) oraz na tablicach informacyjnych w siedzibie OT we Wrocławiu

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 540.

¹⁶ Później Zarządzenie Nr 72/2017/W Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 27 września 2017 r. *w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*.

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1142.

¹⁸ Nr 103/2017 z dnia 9 października 2017 r., ze zm.

¹⁹ Później Zarządzenie nr 103/2017/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 9 października 2017 r. *w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*.

i w biurach terenowych, we właściwych starostwach powiatowych, urzędach gminy i sołectwach,

- w ogłoszeniach zawierano klauzule o wykluczeniu dłużników i bezumownych użytkowników oraz dokonywano weryfikacji kandydatów na dzierżawców w tym zakresie, w przypadku przetargu ograniczonego w ogłoszeniach określano kategorie osób mogących w nim uczestniczyć,
- wszystkie podmioty biorące udział w przetargach wpłaciły wadium w ustalonym terminie i w określonej wysokości oraz złożyły wymagane oświadczenia,
- komisje przetargowe sporządzały protokół z postępowania zawierający wymagane elementy dotyczące ceny wywoławczej, kwoty wadium, ceny postąpienia, listy uczestników postępowania, wysokości uzyskanej ceny oraz danych osób, które wygrały przetarg,
- wyznaczony termin podpisania umów sprzedaży nie przekraczał wymaganych trzech miesięcy od dnia rozstrzygnięcia przetargu lub pięciu miesięcy, jeżeli wymagane było pełnomocnictwo, w przypadku sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym zawierano porozumienie ustalające warunki sprzedaży w wymaganej formie aktu notarialnego i przed upływem dwóch miesięcy od złożenia oświadczenia o zamiarze nabycia nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 34-500, 1001-1495)

W badanych postępowaniach nie wystąpiły przypadki umowy cesji, czyli wstąpienia osoby trzeciej w prawa i obowiązki wynikające z umowy dzierżawy, zgodnie z art. 39c ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²⁰ (dalej: „ustawa o gnrsp”).

Należności naliczane były zgodnie z warunkami wynikającymi z umów sprzedaży i umów dzierżawy. Według stanu na dzień 18 czerwca 2018 r. w dziewięciu przypadkach (na 10 zbadanych), kontrahenci nie zalegali z płatnościami czynszu dzierżawnego. W jednym przypadku kontrahent (nr 15089828) nie zapłacił raty dzierżawy przypadającej na dzień 30 marca 2018 r. w wysokości 4 577,57 zł (w dniu 14 czerwca 2018 r. wysłano wezwanie do zapłaty).

Na 11 zbadanych spraw dotyczących sprzedaży nieruchomości w jednym przypadku kontrahent zapłacił cenę sprzedaży w formie gotówki. Pozostali nabywcy skorzystali z możliwości wynikającej z art. 31 ust. 2 ustawy o gnrsp - wpłacili 10% ceny sprzedaży przed zawarciem aktu notarialnego umowy sprzedaży i rozłożyli pozostałe zobowiązanie na roczne raty, na okres nie dłuższy niż 15 lat. Dokumentacja potwierdzała, że przedłożyli zabezpieczenia spłaty kwoty należności rozłożonej na raty, a sytuacja finansowa kontrahentów pozwalała na spłatę tej należności. Dziewięciu na 10 kontrahentów mających zobowiązania wynikające z rozłożenia ceny sprzedaży na raty nie posiadało, według stanu na dzień kontroli NIK, tj. 18 czerwca 2018 r., zaległości finansowych podlegających windykacji. W jednym przypadku kontrahent (nr 15026415) na dzień 18 czerwca 2018 r. posiadał zaległość wynikającą z raty, z terminem płatności w dniu 30 listopada 2017 r., na kwotę 586 851,11 zł. Zobowiązał się do spłaty zaległości do końca sierpnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1508-1514, 1561-1584)

1.3. Egzekwowanie postanowień umów

W odniesieniu do żadnej z 10 kontrolowanych umów dzierżawy OT we Wrocławiu nie weryfikował czy kontrahenci wywiązują się z warunków umownych dotyczących sposobu zagospodarowania nieruchomości. Zgodnie z treścią zarządzenia Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych nr 04/2014 z dnia 28 stycznia 2014 r. oraz zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR nr 92/2017/W z dnia 4 października

²⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 91, ze zm.

2017 r. w sprawie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad realizacją obowiązków wynikających z umów dotyczących zagospodarowania Zasobu WRSP, kontrole kompleksowe dzierżawy nieruchomości zabudowanej, w skład której wchodzi ośrodek gospodarczy, winny być przeprowadzane nie rzadziej niż raz na 2-3 lata. W przypadku objętych kontrolą nieruchomości termin ten nie został przekroczony. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono łącznie 234 kontrole dotyczące sposobu zagospodarowania nieruchomości (106 w 2016 r., 69 w 2017 r. i 59 do dnia 30 kwietnia 2018 r.). Najczęściej powtarzające się wnioski pokontrolne dotyczyły nieprawidłowości polegających na braku uporządkowania terenu, składowania odpadów, zachwaszczenia i zakrzaczenia w obrębie zabudowań, braku prac konserwacyjnych, nie zabezpieczenia budynków przed dostępem osób postronnych, złego stanu technicznego budynków, w tym braku przeglądów okresowych, nie ubezpieczenia dzierżawionych budynków, zaległości podatkowych na rzecz gmin.

(dowód: akta kontroli str. 1873)

W okresie lat 2016-2018 (do 30 kwietnia) prowadzono 259 spraw dotyczących włączenia nieruchomości do Zasobu WRSP, w tym 221 przejętych od bezumownych użytkowników.

Na obszarze działania OT we Wrocławiu w okresie objętym kontrolą rozwiązano w sumie 1801 umów dzierżawy, dotyczących nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 13881 ha. Umowy rozwiązano z dwóch zasadniczych powodów: (1) upływu terminu wskazanego w umowie – 93 umów w 2016 r., 1005 w 2017 r. i 26 do dnia 30 kwietnia 2018 r., (2) na wniosek dzierżawców – 304 w 2016 r., 266 w 2017 r. i 26 do końca kwietnia 2018 r. W okresie lat 2016-2018 (do 30 kwietnia) zakończono 1761 postępowań, dotyczących m.in. zakończenia okresu dzierżawy i bezumownego użytkowania, w wyniku których odzyskano do Zasobu WRSP nieruchomości o łącznej powierzchni 6968 ha.

(dowód: akta kontroli str. 1585)

W okresie objętym kontrolą OT we Wrocławiu korzystał ze wzorów umów wprowadzonych przez Dyrektora Generalnego KOWR. Stosowane formy zabezpieczenia należności, m.in. w postaci hipoteki, weksla własnego in blanco, poręczenia wekslowego spełniały wymogi wynikające z art. 31 ust. 3 *ustawy o gnrsp*. Dodatkowo w umowach zawierano oświadczenie, że kupujący poddaje się egzekucji na podstawie art. 777 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego*²¹. W umowach sprzedaży zamieszczono klauzule dotyczące pierwokupu.

Wysokość czynszu dzierżawnego ustalonego w badanych 10 umowach odpowiadała wymogom ustalonym w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa²² oraz wytycznych Dyrektora Generalnego KOWR w tym zakresie. Sposób naliczenia czynszu dzierżawnego od poszczególnych składników przedmiotu dzierżawy określano w załączniku do umowy. W sposób właściwy ustalono terminy płatności czynszu dzierżawnego, tj. do 15 listopada za I półrocze i do 31 marca następnego roku za II półrocze. Dzierżawca mógł zapłacić czynsz wcześniej ale tylko za zgodą wydzierżawiającego.

W okresie od 2016 r. do końca kwietnia 2018 r. dzierżawcy nie występowali o zgodę na inwestycje na gruntach będących w Zsobie WRSP oraz nie prowadzono likwidacji dzierżawionych obiektów budowlanych w celu poprawy infrastruktury technicznej dzierżawionych nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 1062-1495, 1870-1874)

²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 155, ze zm.

²² Dz. U. z 2016 r. poz. 1186.

1.4. Działania wobec bezumownych użytkowników nieruchomości rolnych Zasobu WRSP

Zgodnie z art. 39b ust. 1 *ustawy o gnrsp* osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu WRSP bez tytułu prawnego (tzw. bezumowne użytkowanie) była zobowiązana do zapłaty na rzecz KOWR wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu. Wysokość wynagrodzenia należało ustalić na dzień, w którym KOWR zażądał zwrotu nieruchomości. Zgodnie z art. 229 § 1 *kc* roszczenia te przedawniają się po upływie roku od dnia wydania nieruchomości przez bezumownego użytkownika. W celu przerwania biegu przedawnienia należało wystąpić na drodze sądowej z żądaniem zapłaty wynagrodzenia z tytułu bezumownego użytkowania nieruchomości. Po upływie terminu przedawnienia roszczenia nie wygasły, jednakże dłużnik mógł w postępowaniu sądowym podnieść skutecznie zarzut przedawnienia.

Według stanu na dzień 30 kwietnia 2018 r. na obszarze działania OT we Wrocławiu w bezumownym użytkowaniu pozostawały nieruchomości o łącznej powierzchni 9 517,6734 ha, stanowiącej 5,1% powierzchni Zasobu WRSP na tym obszarze.

1.4.1. W badanym okresie na obszarze działania OT we Wrocławiu prowadzono łącznie 221 spraw bezumownych użytkowników nieruchomości rolnych Zasobu WRSP, z czego w 2016 r. - 164 sprawy dotyczące 3128,0 ha, w 2017 r. - 53 sprawy dotyczące 3195,6 ha i w 2018 r. (do 30 kwietnia) 5 spraw dotyczących 2594,3 ha. W okresie lat 2016-2018 (30 kwietnia) naliczono wynagrodzenie za bezumowne użytkowanie w łącznej wysokości 33 649 tys. zł, tj. w 2016 r. - 9 838 tys. zł, w 2017 r. - 1 806 tys. zł i w 2018 r. (do 30 kwietnia) - 22 005 tys. zł. W ramach 533 postępowań²³ odzyskano od bezumownych użytkowników nieruchomości rolne o łącznej powierzchni 2776,1 ha (2283,9 ha w 2016 r., 398,0 ha i 94,3 ha do dnia 30 kwietnia 2018 r.) oraz wyegzekwowano łącznie 1 429 tys. zł wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie (822,0 tys. zł w 2016 r., 492,0 tys. zł w 2016 r. i 115,0 tys. zł do dnia 30 kwietnia 2018 r.).

1.4.2. Według stanu na dzień 30 kwietnia 2018 r. ewidencja księgowa OT we Wrocławiu ujmowała 973 sprawy dotyczące 591 dłużników, wobec których wykazano wynagrodzenie w łącznej kwocie 87 587,5 tys. zł za bezumowne korzystanie z nieruchomości rolnych ZWRSP w okresie 2003-2018 (do 30 kwietnia) o łącznej powierzchni 26873,0 ha.

1.4.3. W Wydziale Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarki Zasobem OT we Wrocławiu (dalej: „Wydział KURiGZ”) pozostawały dalsze 184 sprawy dotyczące bezumownego korzystania z nieruchomości rolnych ZWRSP o łącznej powierzchni 891 ha, wobec których realizowano działania celem ustalenia osoby/pomiotu użytkującego bezumownie celem skierowania wezwania o wydanie oraz spowodowania wydania nieruchomości rolnej do ZWRSP. Analiza tych spraw wykazała, że przyczynami bezumownego użytkowania było: a) samowolne wejście na grunt, b) nie wydanie nieruchomości rolnej po wygasłej umowie dzierżawy, c) samowolne zajęcie gruntów przeznaczonych do sprzedaży lub do dzierżawy. W 13 przypadkach ustalono bezumownego użytkownika oraz wystawiono i doręczono wezwanie do wydania nieruchomości. W treści wezwania do wydania nieruchomości zamieszczono informację, że zgodnie z art. 39b ust. 1 *ustawy o gnrsp* osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu WRSP bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz KOWR wynagrodzenia za

²³ Sprawy dotyczące odzyskania nieruchomości rolnych w okresie 2016-2018 (do 30 kwietnia), które użytkowano bezumownie do dnia 31 grudnia 2015 r. oraz od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 30 kwietnia 2018 r.

korzystanie w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu. Pomimo upływu od jednego miesiąca do jednego roku i trzech miesięcy od doręczenia wezwań do wydania nieruchomości Wydział KURiGZ nie przekazał tych spraw do Wydziału Finansowo-Księgowego celem naliczenia przedmiotowego wynagrodzenia i wystawienia dokumentu z żądaniem zapłaty wobec poszczególnych bezumownych użytkowników (opis w sekcji ustalone nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 1604-1648, 1777-1814, 2105)

1.4.4. W latach 2011-2018 (I półrocze) przedawniły się należności przysługujące KOWR na podstawie art. 39b ust. 1 *ustawy o gnrrp* od 29 osób na kwotę 3 982 197,60 zł (opis w sekcji ustalone nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 1819-1823)

1.4.5. Badanie 15 postępowań dotyczących sześciu osób związanych z wydaniem nieruchomości oraz naliczeniem i wyegzekwowaniem zapłaty wynagrodzenia za bezumownie użytkowanie nieruchomości z Zasobu WRSP wykazało, że:

1) W przypadku dotychczasowego dzierżawcy ujętego w ewidencji księgowej pod poz. 15002133 tytułem bezumownego użytkowania nieruchomości rolnej o łącznej powierzchni 2541,6839 ha w okresie od dnia 2 października 2014 r. do dnia 8 marca 2018 r., tj. do dnia wydania wyroku przez Sąd Apelacyjny, naliczono wynagrodzenie i wystawiono wezwanie do zapłaty na łączną kwotę 20 327,3 tys. zł. Wystawnie wezwań dopiero po prawomocnym wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 8 marca 2018 r., w którym sąd potwierdził zasadność żądania wydania nieruchomości po upływie umownego okresu dzierżawy²⁴ znajdowało uzasadnienie w postanowieniu Sądu Okręgowego z dnia 11 lutego 2014 r. nakazującym pozostawienie nieruchomości we władaniu dotychczasowego dzierżawcy do czasu prawomocnego wyroku na zasadach ustalonych w umowie dzierżawy. Sprawę przejęła Prokuratura Generalna. W związku z odmową zapłaty wynagrodzenia wystąpiono do sądu o ustalenie obowiązku zapłaty spornego wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie oraz zabezpieczono roszczenie na łączną kwotę 20 432,9 tys. zł poprzez ustanowienie hipoteki przymusowej na nieruchomościach rolnych oraz zajęcie ruchomości i wierzytelności z rachunku bankowego. W dniu 9 marca 2018 r. skierowano wezwanie do wydania nieruchomości ustalając termin wydania na dzień 4 kwietnia 2018 r. Do końca czerwca 2018 r. nieruchomość nie została wydana.

(dowód: akta kontroli str. 1649-1694, 1881)

2) W przypadku dotychczasowego dzierżawcy ujętego w ewidencji księgowej pod poz. 15010652 stwierdzono bezumowne użytkowanie nieruchomości o powierzchni 153 ha, trwające od dnia 18 września 2016 r. Wezwanie do wydania nieruchomości doręczono w dniu 20 września 2016 r., wniosek do sądu o nadanie klauzuli wykonalności wydania nieruchomości w związku z zobowiązaniem podjętym przez dzierżawcę w formie aktu notarialnego na etapie spisywania umowy dzierżawy skierowano w dniu 30 maja 2018 r., do czasu zakończenia kontroli NIK w dniu 9 lipca 2018 r. nieruchomość nie została wydana. W sposób prawidłowy, tj. poprzez wystawienie trzech faktur z naliczeniem 23% podatku VAT w okresach półrocznych ustalono wynagrodzenie za bezumowne użytkowanie za okres od dnia 18 września 2016 r. do dnia 31 grudnia 2017 r. na łączną kwotę 233,8 tys. zł. Dotychczas wynagrodzenie nie zostało zapłacone, w dniu 7 lutego 2018 r. uzyskano nakaz zapłaty i złożono wniosek o nadaniu mu klauzuli wykonalności.

²⁴ Wyzierżawiający kwestionował zasadność wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych z przedmiotu dzierżawy w trybie art. 4 ust. 1 *ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* (Dz. U. Nr 233, poz. 1382), dalej: „*ustawa z dnia 16 września 2011 r.*”.

3) Wobec dotychczasowego dzierżawcy ujętego w ewidencji księgowej pod poz. 15016455 prowadzono cztery postępowania dotyczące nieruchomości rolnych użytkowanych bezumownie w czasie kontroli NIK, w następstwie odmowy wyłączenia 30% z nich na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 września 2011 r., tj. gruntów o powierzchni:

a) 8,77 ha (od dnia 15 września 2016 r.) – dotychczas podjęte działania: w dniu 31 sierpnia 2016 r. doręczono wezwanie o wydanie nieruchomości, w dniu 5 października 2017 r. wniesiono pozew o wydanie nieruchomości (do dnia 9 lipca 2018 r. brak prawomocnego orzeczenia sądu), w dniu 15 marca 2017 r. wystawiono zawiadomienie o płatności wynagrodzenia w kwocie 2 933,43 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za bezumowne użytkowanie w okresie od 15 września 2016 r. do 31 grudnia 2016 r., zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT, w dniu 4 listopada 2017 r. wystawiono zawiadomienie o płatności wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2017 r. w kwocie 5 573,50 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT), zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT, w dniu 13 marca 2018 r. wystawiono zawiadomienie o płatności wynagrodzenia w kwocie 5 503,16 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT), zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT za okres od 1 lipca do 4 października 2017 r. (w dniu 5 października 2017 r. wniesiono pozew o wydanie nieruchomości) oraz zawiadomienia o płatności (bez wyodrębnienia podatku VAT) za okres od 5 października do 31 grudnia 2017 r.;

b) 56,75 ha (od dnia 1 grudnia 2016 r.) – dotychczas podjęte działania: w dniu 31 sierpnia 2016 r. doręczono wezwanie do wydania nieruchomości, w dniu 5 października 2017 r. wniesiono pozew do sądu o wydanie nieruchomości (do dnia 9 lipca 2018 r. brak prawomocnego wyroku), w dniu 15 marca 2017 r. wystawiono zawiadomienie o płatności wynagrodzenia w kwocie 3 444,56 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za bezumowne użytkowanie w okresie 1-31 grudnia 2016 r., zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT, w dniu 4 listopada 2017 r. wystawiono zawiadomienie o płatności wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2017 r. w kwocie 22 800,69 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT), zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT, w dniu 13 marca 2018 r. wystawiono zawiadomienie o płatności wynagrodzenia w kwocie 21 694,74 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT), zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT za okres od 1 lipca do 4 października 2017 r. (w dniu 5 października 2017 r. wniesiono pozew o wydanie nieruchomości) oraz zawiadomienia o płatności (bez wyodrębnienia podatku VAT) za okres od 5 października do 31 grudnia 2017 r.;

c) 105,56 ha (od dnia 1 grudnia 2016 r.) – dotychczas podjęte działania: w dniu 24 listopada 2016 r. doręczono wezwanie do wydania nieruchomości, w dniu 5 października 2017 r. wniesiono pozew do sądu o wydanie nieruchomości (do dnia 9 lipca 2018 r. brak prawomocnego wyroku), w dniu 15 marca 2017 r. wystawiono zawiadomienie o płatności wynagrodzenia w kwocie 11 609,43 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za bezumowne użytkowanie w okresie od 1 do 31 grudnia 2016 r. zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT, w dniu 4 listopada 2017 r. wystawiono zawiadomienie o płatności wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2017 r. w kwocie 76 846,7 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT), zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT, w dniu 13 marca 2018 r. wystawiono zawiadomienie o płatności wynagrodzenia w kwocie 73 119,30 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT), zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT za okres od 1 lipca do 4 października 2017 r. (w dniu 5 października 2017 r. wniesiono pozew o wydanie nieruchomości) oraz zawiadomienia o płatności (bez wyodrębnienia podatku VAT) za okres od 5 października do 31 grudnia 2017 r.;

d) 16,94 ha (od dnia 13 października 2016 r.) – dotychczas podjęte działania: w dniu 11 czerwca 2017 r. doręczono wezwanie do wydania nieruchomości, w dniu 5 października 2017 r. wniesiono pozew do sądu o wydanie nieruchomości (do dnia 9 lipca 2018 r. brak prawomocnego wyroku), w dniu 15 marca 2017 r. wystawiono zawiadomienie o płatności wynagrodzenia w kwocie 6 872,12 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za bezumowne użytkowanie w okresie od 13 października do 31 grudnia 2016 r. zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT, w dniu 4 listopada 2017 r. wystawiono zawiadomienie o płatności wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2017 r. w kwocie 17 396,08 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT, w dniu 13 marca 2018 r. wystawiono zawiadomienie o płatności wynagrodzenia w kwocie 16 552,28 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT za okres od 1 lipca do 4 października 2017 r. (w dniu 5 października 2017 r. wniesiono pozew o wydanie nieruchomości) oraz zawiadomienia o płatności (bez wyodrębnienia podatku VAT) za okres od 5 października do 31 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1898-1913, 1974-1987)

4) W przypadku dotychczasowego dzierżawcy ujętego w ewidencji księgowej pod poz. 15016460 prowadzono cztery postępowania dotyczące nieruchomości rolnych użytkowanych bezumownie w czasie kontroli NIK:

a) 120,69 ha (od dnia 1 grudnia 2016 r.) - dotychczas podjęte działania: w dniu 27 listopada 2016 r. doręczono wezwanie o wydanie nieruchomości, w dniu 22 czerwca 2017 r., wniesiono pozew o wydanie nieruchomości (do zakończenia kontroli w dniu 9 lipca 2018 r. brak prawomocnego orzeczenia sądu), w dniu 16 marca 2017 r. wystawiono zawiadomienie o płatności wynagrodzenia w kwocie 10 333,67 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za bezumowne użytkowanie w okresie od 1 do 31 grudnia 2016 r. zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT, w dniu 4 listopada 2017 r. wystawiono zawiadomienie o płatności wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2017 r. na kwotę 68 402,07 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT za okres od 1 stycznia do 21 czerwca 2017 r. (w dniu 22 czerwca 2017 r. wniesiono pozew o wydanie nieruchomości) oraz zawiadomienia o płatności (bez wyodrębnienia podatku VAT) za okres od 22 do 30 czerwca 2017 r., w dniu 16 marca 2018 r. wystawiono w sposób prawidłowy zawiadomienie o płatności wynagrodzenia w kwocie 65 084,21 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2017 r.;

b) 180,0623 ha (od dnia 1 grudnia 2016 r.) - dotychczas podjęte działania: w dniu 17 listopada 2016 r. doręczono wezwanie o wydanie nieruchomości, w dniu 22 czerwca 2017 r. wniesiono pozew o wydanie nieruchomości (do dnia 9 lipca 2018 r. brak prawomocnego orzeczenia sądu), w dniu 17 marca 2017 r. wystawiono zawiadomienie o płatności wynagrodzenia w kwocie 18 473,03 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za bezumowne użytkowanie w okresie od 1 do 31 grudnia 2016 r. zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT, w dniu 4 listopada 2017 r. wystawiono zawiadomienie o płatności wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2017 r. na kwotę 122 279,26 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT za okres od 1 stycznia do 21 czerwca 2017 r. (w dniu 22 czerwca 2017 r. wniesiono pozew o wydanie nieruchomości) oraz zawiadomienia o płatności (bez wyodrębnienia podatku VAT) za okres od 22 do 30 czerwca 2017 r., w dniu 16 marca 2018 r. wystawiono prawidłowe zawiadomienie o płatności wynagrodzenia w kwocie 116 348,07 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2017 r.;

c) 384 ha (od dnia 1 listopada 2017 r.) - dotychczas podjęte działania: w dniu 16 października 2017 r. doręczono wezwanie do wydania nieruchomości, spółka skierowała przeciwko KOWR pozew do sądu o ustalenie, że umowa dzierżawy w dalszym ciągu obowiązuje (sprawa nierozstrzygnięta do czasu zakończenia kontroli NIK w dniu 9 lipca 2018 r.), dzierżawca odmawia wydania nieruchomości, w dniu 16 marca 2018 r. wystawiono zawiadomienie o płatności wynagrodzenia w kwocie 73 517,28 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za bezumowne użytkowanie w okresie od 1 listopada do 31 grudnia 2017 r., zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT;

d) 698 ha (od dnia 11 grudnia 2017 r.) - dotychczas podjęte działania: w dniu 4 grudnia 2017 r. doręczono wezwanie do wydania nieruchomości, w dniu 16 marca 2018 r. wystawiono zawiadomienie o płatności wynagrodzenia w kwocie 49 057,99 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za bezumowne użytkowanie w okresie od 11 do 31 grudnia 2017 r., zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT spółka uregulowała należność w kwocie podanej w zawiadomieniu.

(dowód: akta kontroli str. 1914-1925, 2011-2024)

5) Wobec dotychczasowego dzierżawcy ujętego w ewidencji księgowej pod poz. 15018568 prowadzono postępowanie dotyczące nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 21 ha użytkowanych bezumownie od dnia 30 marca 2016 r. do czasu zakończenia kontroli NIK w dniu 9 lipca 2018 r. Dotychczas podjęte działania: w dniu 1 kwietnia 2016 r. doręczono wezwanie do wydania nieruchomości, w dniu 13 czerwca 2017 r., tj. jeden rok, dwa miesiące i 12 dni od dnia doręczenia nieskutecznego wezwania do wydania nieruchomości, wniesiono pozew do sądu o wydanie nieruchomości, w dniu 6 września 2016 r. wystawiono prawidłowo fakturę z naliczeniem 23% podatku VAT na kwotę 51 484,57 zł za bezumowne użytkowanie w okresie od 30 marca do 30 czerwca 2016 r., w dniu 9 lutego 2017 r. wystawiono prawidłowo fakturę z naliczeniem 23% podatku VAT na kwotę 93 789,58 zł za bezumowne użytkowanie w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2016 r., w dniu 11 września 2017 r. wystawiono fakturę z naliczeniem 23% podatku VAT na kwotę 104 595,54 zł uwzględniającą wynagrodzenie za bezumowne użytkowanie w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2017 r., zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT za okres od 1 stycznia do 12 czerwca 2017 r. (w dniu 13 czerwca 2017 r. wniesiono pozew o wydanie nieruchomości) oraz zawiadomienia o płatności (bez wyodrębnienia podatku VAT) za okres od 13 do 30 czerwca 2017 r., w dniu 30 stycznia 2018 r. wystawiono prawidłowe zawiadomienie o płatności 99 522,11 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) z tytułu bezumownego użytkowania gruntu w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1926-1936)

6) W stosunku do użytkownika ujętego w ewidencji księgowej pod poz. 15020346 prowadzono cztery postępowania dotyczące użytkowanych bezumownie do czasu zakończenia kontroli NIK w dniu 9 lipca 2018 r. w związku z odmową wyłączenia 30% dotychczas dzierżawionych nieruchomości rolnych (na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 *ustawy z dnia 16 września 2011 r.*), tj.:

a) 113,4129 ha (od dnia 17 lutego 2014 r.) – dotychczas podjęte działania: w dniu 20 stycznia 2014 r. doręczono wezwanie do wydania nieruchomości, w dniu 4 stycznia 2016 r. wniesiono do sądu pozew o wydanie nieruchomości (do dnia 9 lipca 2018 r. brak ostatecznego wyroku), w dniu 8 stycznia 2015 r. prawidłowo wystawiono fakturę z naliczeniem 23% podatku VAT na kwotę 82 616,28 zł za okres od 17 lutego do 30 czerwca 2014 r., w dniu 21 stycznia 2015 r. prawidłowo wystawiono fakturę (z naliczeniem 23% podatku VAT) na kwotę 15 889,44 zł za okres od 1 do 31 lipca 2014 r., w dniu 9 lutego 2015 r. wystawiono zawiadomienie o płatności wynagrodzenia w kwocie 78 422,06 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT)

za bezumowne użytkowanie w okresie od 1 sierpnia do 31 grudnia 2014 r. (zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT), w dniu 9 lutego 2015 r. wystawiono zawiadomienie o płatności wynagrodzenia na kwotę 98 957,20 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za bezumowne użytkowanie w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2015 r. (zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT), w dniu 1 lutego 2016 r. wystawiono zawiadomienie o płatności na kwotę 94 896,92 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za bezumowne użytkowanie w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2015 r. (zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT), w dniu 6 września 2016 r. wystawiono zawiadomienie o płatności na kwotę 91 575,02 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za bezumowne użytkowanie w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2016 r., zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT za okres od 1 do 3 stycznia 2016 r. (w dniu 4 stycznia 2016 r. wniesiono pozew do sądu o wydanie nieruchomości) i zawiadomienia (bez wyodrębnienia podatku VAT) za okres od 4 stycznia do 30 czerwca 2016 r., w dniu 7 lutego 2017 r. wystawiono prawidłowe zawiadomienie o płatności wynagrodzenia w kwocie 87 994,28 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za bezumowne użytkowanie w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2016 r., w dniu 11 września 2017 r. wystawiono prawidłowe zawiadomienie o płatności wynagrodzenia w kwocie 98 132,53 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za bezumowne użytkowanie w okresie od 1 stycznia 30 czerwca 2017 r., w dniu 30 stycznia 2018 r. wystawiono prawidłowe zawiadomienie o płatności wynagrodzenia w kwocie 93 372,59 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za bezumowne użytkowanie w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2017 r.;

b) 132,8167 ha (od dnia 1 grudnia 2016 r.) - dotychczas podjęte działania: w dniu 13 listopada 2016 r. doręczono wezwanie do wydania nieruchomości, w dniu 18 września 2017 r. wniesiono do sądu pozew o wydanie nieruchomości (do dnia 9 lipca 2018 r. brak ostatecznego wyroku), w dniu 16 marca 2017 r. wystawiono zawiadomienie o płatności na kwotę 18 087,00 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za użytkowanie bezumowne w okresie od 1 do 31 grudnia 2016 r. (zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT), w dniu 4 listopada 2017 r. wystawiono zawiadomienie o płatności na kwotę 119 724,01 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2017 r. (zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT), w dniu 13 marca 2018 r. wystawiono zawiadomienie o płatności na kwotę 113 916,76 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2017 r., zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT za okres od 1 lipca do 17 września 2017 r. (w dniu 18 września 2017 r. wniesiono pozew o wydanie nieruchomości) oraz zawiadomienia o płatności (bez wyodrębnienia podatku VAT) za okres od 18 września do 31 grudnia 2017 r.;

c) 91,6152 ha (od dnia 1 grudnia 2016 r.) – dotychczas podjęte działania: w dniu 13 listopada 2016 r. doręczono wezwanie do wydania nieruchomości, w dniu 18 września 2017 r. wniesiono do sądu pozew o wydanie nieruchomości (do dnia 9 lipca 2018 r. brak ostatecznego wyroku), w dniu 16 marca 2017 r. wystawiono zawiadomienie o płatności na kwotę 14 522,34 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za użytkowanie bezumowne w okresie od 1 do 31 grudnia 2016 r. (zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT), w dniu 4 listopada 2017 r. wystawiono zawiadomienie o płatności na kwotę 99 326,90 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2017 r. (zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT), w dniu 13 marca 2018 r. wystawiono zawiadomienie o płatności na kwotę 91 654,54 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2017 r., zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT za okres od 1 lipca do 17 września 2017 r. (w dniu 18 września 2017 r. wniesiono pozew o wydanie nieruchomości) oraz zawiadomienia o płatności (bez wyodrębnienia podatku VAT) za okres od 18 września do 31 grudnia 2017 r.;

d) 218,35 ha (od dnia 1 grudnia 2016 r.) - dotychczas podjęte działania: w dniu 13 listopada 2016 r. doręczono wezwanie do wydania nieruchomości, w dniu 9 stycznia 2017 r. doręczono wezwanie przedsądowe o wydanie nieruchomości, w dniu 18 września 2017 r. wniesiono do sądu pozew o wydanie nieruchomości (do dnia 9 lipca 2018 r. brak ostatecznego wyroku), w dniu 16 marca 2017 r. wystawiono zawiadomienie o płatności na kwotę 44 518,20 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za użytkowanie bezumowne w okresie od 1 do 31 grudnia 2016 r. (zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT), w dniu 4 listopada 2017 r. wystawiono zawiadomienie o płatności na kwotę 294 681,13 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2017 r. (zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT), w dniu 13 marca 2018 r. wystawiono zawiadomienie o płatności na kwotę 280 387,54 zł (bez wyodrębnienia podatku VAT) za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2017 r., zamiast faktury z naliczeniem 23% podatku VAT za okres od 1 lipca do 17 września 2017 r. (w dniu 18 września 2017 r. wniesiono pozew o wydanie nieruchomości) oraz zawiadomienia o płatności (bez wyodrębnienia podatku VAT) za okres od 18 września do 31 grudnia 2017 r. Szczegółowy opis przypadków nieprawidłowego naliczenia podatku VAT znajduje się w sekcji ustalone nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1927-1958, 1988-2010)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) Nie przekazano spraw po ustaleniu bezumownych użytkowników nieruchomości z Wydziału KURiGZ do Wydziału Finansowo-Księgowego i Windykacji w OT we Wrocławiu (dalej: „Wydział Finansowo-Księgowy”) i w związku z tym nie naliczono i nie wystąpiono z żądaniem zapłaty wynagrodzenia przysługującego KOWR na podstawie art. 39b ust. 1 *ustawy o gnrsp*.

Analiza postępowań prowadzonych przez Wydział KURiGZ wykazała, że w okresie od 26 stycznia 2016 r. do 27 czerwca 2018 r., pomimo ustalenia 13 bezumownych użytkowników nieruchomości z Zasobu WRSP o łącznej powierzchni 450,9 ha i skutecznego doręczenia wezwania do wydania nieruchomości, nie przekazano tych spraw do Wydziału Finansowo-Księgowego celem naliczenia i wystąpienia z żądaniem zapłaty wynagrodzenia przysługującego na podstawie art. 39b ust. 1 *ustawy o gnrsp* od 11 bezumownych użytkowników (według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r.) w szacowanej kwocie wynoszącej co najmniej 70,7 tys. zł (dla dwóch bezumownych użytkowników nieruchomości o powierzchni odpowiednio 341,8028 ha i 4,4132 ha nie upłynął jeszcze półroczny okres naliczenia wynagrodzenia). W dwóch przypadkach bezumownie użytkowana nieruchomość została wydana OT we Wrocławiu, co w świetle rocznego terminu przedawnienia, wynikającego z art. 229 § 1 *kc*, spowodowało ograniczenie terminu wystąpienia z roszczeniem odpowiednio do ok. 1,5 miesiąca i do ośmiu miesięcy (odpowiednio do 22 sierpnia 2018 r. i do 16 marca 2019 r.).

Zastępca Dyrektora OT we Wrocławiu, sprawujący nadzór nad sposobem realizacji zadań przez Wydział KURiGZ związanych m.in. z bezumownym użytkowaniem, Kierownik Wydziału KURiGZ, zobowiązany na podstawie przyjętego zakresu obowiązków do zapewnienia poprzez bezpośredni nadzór i kierowanie należytego prowadzenia spraw związanych m.in. z bezumownym użytkowaniem nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP oraz Główny specjalista w Wydziale KURiGZ, zobowiązany według zakresu obowiązków do prowadzenia spraw związanych z bezumownym użytkowaniem nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP w wyjaśnieniach wskazali te same powody odnośnie terminu przekazywania spraw do Wydziału Finansowo-Księgowego, wskazując, że termin przekazywania spraw z bezumownym użytkowaniem uzależniony był w przypadku bezumownego użytkowania po umowie

dzierżawy od terminu płatności ustalonego w umowie dzierżawy, a w przypadku samowolnego zajęcia od terminu złożenia pozwu.

NIK zauważa, że wskazane w wyjaśnieniach argumenty nie znajdują uzasadnienia w świetle art. 39b ust. 1 i 2 *ustawy o gnrsp* – wynagrodzenie za bezumowne użytkowanie należne było po ustaleniu bezumownego użytkownika i powinno być ustalane na dzień, w którym OT we Wrocławiu zażądał zwrotu nieruchomości. Dokumentem potwierdzającym żądanie zwrotu były doręczone wezwania do wydania nieruchomości użytkowanych bezumownie.

(dowód: akta kontroli str. 1778-1814, 1815-1818, 2025-2040, 2069-2104)

2) Przedawnienie należności z tytułu wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP.

W latach 2011-2018 (I półrocze) przedawniły się należności z tytułu wynagrodzenia, przysługujące KOWR na podstawie art. 39b ust. 1 *ustawy o gnrsp* od osób, które władły nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu WRSP bez tytułu prawnego (tzw. bezumowni użytkownicy). Dotyczyło to wynagrodzenia na łączną kwotę 3 982 197,60 zł, należną od 29 bezumownych użytkowników. Przedawnienie nastąpiło w wyniku niedotrzymania, wynikającego z art. 229 § 1 *kc*, rocznego terminu wystąpienia z roszczeniem, liczonego od dnia wydania nieruchomości użytkowanej bezumownie. Do zakończenia kontroli NIK nie ustalono w tych przypadkach przyczyn ani osób odpowiedzialnych za dopuszczenie do przedawnienia.

Analiza dotycząca kontrahenta nr 15001362, w przypadku którego przedawnieniu uległa należność z tytułu wynagrodzenia w kwocie 3 660 779,69 zł (przedawniona należność o najwyższej wartości) za bezumowne użytkowanie w latach 2011-2012 nieruchomości rolnych o powierzchni 2384,2 ha - wykazała, że powodem przedawnienia były zaniedbania leżące po stronie OT we Wrocławiu w latach 2012-2013 w związku ze zbyt późnym przygotowaniem i wniesieniem pozwu sądowego o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie²⁵, co wynikało z postępowania sądowego zakończonego w 2017 r. wyrokiem Sądu Najwyższego²⁶. Ponadto nie przedstawiono sądowi dowodów umożliwiających weryfikację prawidłowości wyliczenia wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie w odniesieniu do obowiązującego wówczas Zarządzenia Nr 35/09 Prezesa ANR z dnia 28 września 2009 r. w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości Zasobu WRSP. W ramach postępowania poniesiono koszty sądowe w łącznej wysokości 19 817 zł. Zastępca Dyrektora OT we Wrocławiu, odpowiedzialny za ustalenie i windykację należności KOWR, w swych wyjaśnieniach podniósł zawzięłość prawną procedur związanych z wydaniem nieruchomości użytkowanych bezumownie i ustaleniem wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie. Wskazał na odmienną linię orzecniczą sądów, co do rozumienia terminu „zwrot rzeczy” i wynikającego z tego rocznego terminu przedawnienia. Odnosząc się do przyczyn przedawnienia należności w wysokości 3 660 779,69 zł od kontrahenta nr 15001362 wskazał, że bezpośrednią przyczyną był zbyt długi, bo trwający jeden rok i pięć miesięcy okres przygotowywania pozwu przez odpowiedzialnego radcę prawnego, który od dnia 15 października 2014 r. nie jest już pracownikiem OT we Wrocławiu. Do wyjaśnień tych załączono analizę postępowania w ujęciu chronologicznym, przekazaną w dniu 21 stycznia 2016 r. do Dyrektora Zespołu Prawnego Biura Prezesa ANR.

(dowód: akta kontroli str. 1819-1823, 1824-1844, 1882-1887)

²⁵ Nieruchomość została wydana w kilkunastu terminach, przedawnieniu uległy nieruchomości przekazane na podstawie 13 protokołów przekazania sporządzonych w okresie od 10 lutego 2012 r. do 26 września 2012 r., pozew wniesiono w dniu 2 października 2013 r.

²⁶ Wyrok z dnia 10 stycznia 2017 r. Sygn. akt: V CSK 176/16.

3) Nieprawidłowe naliczanie podatku VAT od wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości z Zasobu WRSP.

Badanie 14 postępowań dotyczących pięciu podmiotów, którym wystawiono łącznie 45 faktur i zawiadomień o płatności z żądaniem zapłaty wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP, tj. wynagrodzenia przysługującego KOWR na podstawie art. 39b ust. 1 *ustawy o gnrsp* – wykazało, że:

- a) w 31 przypadkach wobec trzech dotychczasowych dzierżawców (kontrahenci nr 15016455, nr 15016460 i nr 15020346) wystawiono zawiadomienie o płatności wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości z Zasobu WRSP bez naliczenia podatku VAT, mimo że do czasu wniesienia do sądu pozwu o wydanie nieruchomości umożliwienie takiego bezumownego korzystania stanowiło usługę opodatkowaną podatkiem VAT na mocy art. 5 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 8 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o *podatku od towarów i usług*²⁷ (dalej: „*ustawa o VAT*”). Stosując się do wymogu określonego w art. 106b ust. 1 pkt 1 w związku z art. 146a pkt 1 tejże ustawy należało wystawić fakturę z zastosowaniem 23% stawki podatku VAT, dokumentującą świadczenie usług, o których mowa w art. 106a pkt 2 *ustawy o VAT*. W konsekwencji OT we Wrocławiu nie naliczył tym trzem dzierżawcom i nie odprowadził do budżetu państwa podatku VAT w szacowanej wysokości 301 413,31 zł;
- b) w jednym przypadku (kontrahent nr 15018568) wystawiono fakturę ze stawką podatku VAT w wysokości 23% dotyczącą w części wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnych, tj. za okres po wniesieniu przez ANR pozwu do sądu o wydanie tych nieruchomości, co przesądzało, że bezumowna czynność, na którą nie została wyrażona zgoda, nie stanowiła usługi w rozumieniu art. 8 ust. 1 *ustawy o VAT* i żądanie z tego tytułu zapłaty wynagrodzenia nie stanowiło należności za jej wykonanie, podlegającej opodatkowaniu. W konsekwencji w sposób nieuprawniony naliczono podatek VAT w wysokości oszacowanej na 1 945,05 zł (naliczono 19 558,52 zł zamiast 17 613,47 zł).

Takie działanie wynikało z niezastosowania się OT we Wrocławiu do zasad określonych przez Prezesa ANR w załączniku do pisma BP.ZGZ.SDN.4200.5.12.3006.EŚ z dnia 27 sierpnia 2013 r. pn. „*Postępowanie ANR w sytuacji bezumownego korzystania z nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*”. Ustalono w nich, że w przypadku bezumownego użytkowania po zakończeniu umowy dzierżawy, do czasu złożenia pozwu sądowego o wydanie nieruchomości, występuje dorozumienie milczącego przyzwolenia na korzystanie z nieruchomości, tolerowanie zaistniałej sytuacji, i w związku z tym czynność ta podlega opodatkowaniu podatkiem VAT, jako świadczenie usług, analogicznie jak w przypadku pisemnej zgody, co do korzystania z nieruchomości w określonym czasie przez bezumownego użytkownika.

Zatrudniona w Wydziale Finansowo-Księgowym starszy specjalista, wystawiająca dokumenty związane z naliczeniem wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie wyjaśniła, że wystawienie zawiadomienia o płatności, bądź faktury następowało – w kontrolowanych przypadkach – po uzgodnieniu z przełożonym, tj. kierownikiem Wydziału Finansowo-Księgowego. Potwierdziła, że znana jest jej treść wytycznych Prezesa ANR z 27 sierpnia 2013 r.

Dyrektor OT we Wrocławiu w swych wyjaśnieniach przywołał definicję świadczenia usług z art. 8 ust. 1 pkt 2 *ustawy o VAT*, wskazując, że przez świadczenie usług rozumie się każde świadczenie na rzecz osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, które nie stanowi dostawy towarów w rozumieniu art. 7 ustawy, w tym również zobowiązanie do powstrzymania

²⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1221, ze zm.

się od dokonania czynności lub tolerowania czynności lub sytuacji. W związku z powyższym Dyrektor OT we Wrocławiu wskazał, że „w sytuacji czynności niegenerującej zobowiązania wobec kontrahenta do powstrzymania się od dokonania czynności lub w sytuacji, gdy nie dochodzi do tolerowania zaistniałej sytuacji (korzystania z nieruchomości bez tytułu prawnego), świadczenie nie ma miejsca, a co się z tym wiąże, czynność nie podlega opodatkowaniu podatkiem VAT”. Odnosząc się do wytycznych Prezesa ANR z 27 sierpnia 2013 r. potwierdził zapisy wskazujące na obowiązek naliczania podatku VAT do czasu skierowania pozwu sądowego o wydanie nieruchomości w odniesieniu do bezumownego korzystania przez dotychczasowych dzierżawców. Przywołał wybrany fragment ze zdania z wytycznych „...w przypadku, gdy z oceny konkretnego stanu faktycznego wynika, że należne wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości ma charakter odszkodowania – kwota roszczenia nie powinna uwzględniać doliczenia podatku VAT” pomijając, że zapis ten odnosi się do treści wcześniej zawartych umów dzierżawy, m.in. na podstawie wzoru z dnia 31 stycznia 2008 r., w których przewidziano obowiązek doliczenia podatku VAT do wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie niezależnie od skierowania pozwu o wydanie nieruchomości. Wówczas zasady naliczania wynagrodzenia za bezumowne korzystanie wynikały z kc i umów dzierżawy. Przepis art. 39b ust. 1 ustawy o gnrsp, ustalający wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości z Zasobu WRSP, obowiązuje od dnia 3 grudnia 2011 r.²⁸. Z tym dniem nastąpiło również ubruttowienie wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie, tj. uwzględnienie w nim podatku VAT.

Odnosnie stanowiska Ministra Finansów wyrażonego w piśmie z dnia 29 kwietnia 2016 r.²⁹, Dyrektor OT we Wrocławiu przywołał wybrane fragmenty odnoszące się do braku ustawowej definicji bezumownego użytkowania i konieczności uwzględniania każdorazowo konkretnych okoliczności faktycznych dla rozstrzygnięcia, czy wynagrodzenie za bezumowne użytkowanie podlega opodatkowaniu podatkiem VAT. Nie odniósł się do zasadniczej części dotyczącej wskazania pozwu sądowego o wydanie rzeczy, jako działania potwierdzającego, że pomiędzy właścicielem i korzystającym bezumownie z nieruchomości nie istnieje żaden jawny lub dorozumiany stosunek prawny (umowa), w ramach którego są spełniane świadczenia wzajemne, jako momentu, do którego wynagrodzenie za bezumowne użytkowanie podlega opodatkowaniu podatkiem VAT.

Biorąc pod uwagę powyższe Dyrektor OT we Wrocławiu wskazał, że działania odnosnie sposobu naliczania podatku VAT były prawidłowe. Uzasadnił, że kierując do bezumownych użytkowników wezwania do wydania nieruchomości zawierające wzmiankę o możliwości wystąpienia na drogę sądową w sposób jednoznaczny wskazano na brak zgody na jej użytkowanie podczas całego okresu bezumownego użytkowania. Stwierdził, że pozwы sądowe mają charakter deklaracyjny, potwierdzają jedynie uprzednio zaistniały stan faktyczny.

NIK zauważa, że Minister Finansów w piśmie z dnia 29 kwietnia 2016 r. oraz organy skarbowe w indywidualnych interpretacjach³⁰ wskazali, że o woli rozwiązania umowy świadczy dopiero wytoczenie powództwa windykacyjnego, natomiast działania polegające m.in. na wezwaniu do wydania nieruchomości, czy wystąpienie z żądaniem zapłaty wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie, nie mogą być uznane za wystarczające zachowanie wykluczające dorozumienie zgody na kontynuowanie dzierżawy. Wskazano, że dopiero jeżeli właściciel nieruchomości,

²⁸ Art. 1 pkt 24 ustawy z dnia 16 września 2011 r.

²⁹ Nr PT8.056.I.2016.

³⁰ M.in. interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi z dnia 27 października 2014 r., sygn. IPTPP1/443-623/14-2/RG, Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 17 listopada 2015 r. sygn. ILPP2/4512-1-641/15-2/SJ, z dnia 22 września 2016 r. sygn. ILPP1-2/4512-I-33/16-3/PG oraz z dnia 4 grudnia 2016 r., sygn. ILPP1/4512 I -155/16 3/NS.

dążąc do uregulowania stanu niezgodnego z jego wolą, wytoczy powództwo o wydanie rzeczy (nieruchomości), zasadne jest przyjęcie, że pomiędzy właścicielem i korzystającym bezumownie z tej rzeczy (nieruchomości) nie istnieje żaden jawny czy dorozumiany stosunek prawny, w ramach którego spełnione są świadczenia wzajemne. Dopiero w tej sytuacji świadczenie (wynagrodzenie) za bezumowne użytkowanie nie podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, bowiem stanowi odszkodowanie za pozbawienie właściciela prawa do swobodnego dysponowania rzeczą (nieruchomością) i wynika z tego tytułu szkody. W przeciwnym razie powstałoby przyzwolenie na podejmowanie przez właściciela nieruchomości pozorowanych czynności wskazujących na chęć usunięcia dotychczasowego bezumownego użytkownika nieruchomości, m.in. poprzez wysyłanie pism, podejmowanie negocjacji, rozkładanie wynagrodzenia na raty, celem uniknięcia opodatkowania podatkiem VAT. W tej sytuacji do czasu wniesienia pozwu do sądu o wydanie nieruchomości, umożliwienie bezumownego korzystania stanowiło usługę opodatkowaną podatkiem od towarów i usług z mocy art. 5 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 8 ustawy o VAT i podlegało opodatkowaniu z zastosowaniem 23% stawki podatku VAT. Środki pozyskane z VAT powinny być przez KOWR odprowadzone do budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1898-1958, 1959-1968, 2048, 2106-2118, 2126-2129, 2133-2144)

Ocena częściowa

W okresie objętym kontrolą OT we Wrocławiu prawidłowo realizował zadania z zakresu obrotu nieruchomościami rolnymi należącymi do Zasobu WRSP. W sposób właściwy przygotowywano dokumentację do sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych, przeprowadzano wycenę nieruchomości i ustalano wysokość czynszu dzierżawnego, a także zgodnie z procedurami wyłoniono nabywców i dzierżawców. Skutecznie egzekwowano należności z tytułu sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych oraz kontrolowano przestrzeganie postanowień zawartych w związku z tym umów.

Prowadzono również działania w celu odzyskania nieruchomości rolnych od bezumownych użytkowników, niemniej wystąpiły przypadki nieprzekazywania do Wydziału Finansowo-Księgowego takich spraw niezwłocznie po ustaleniu bezumownego użytkownika, co skutkowało nienaliczeniem należnego wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnych. Ponadto, w przypadku bezumownych użytkowników korzystających bezprawnie z nieruchomości rolnych po zakończeniu okresu dzierżawy, stosowano niejednolity sposób naliczania podatku VAT w ramach wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnych, wystawiając albo zawiadomienie o płatności (bez wyszczególnienia podatku VAT), albo fakturę (z wyodrębnionym podatkiem VAT). Takie zróżnicowanie wynikało z niezastosowania się do wytycznych Prezesa ANR, w których na taką okoliczność jako zasadę przewidziano wystawianie faktur VAT do momentu skierowania pozwu sądowego o wydanie nieruchomości. W konsekwencji wobec trzech spośród sześciu skontrolowanych bezumownych użytkowników nie naliczono i nie odprowadzono do budżetu państwa podatku VAT na szacunkową kwotę 301,4 tys. zł.

W latach 2011-2018 (pierwsze półrocze) utracono również możliwość dochodzenia należności z tytułu wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnych przez 29 podmiotów w łącznej kwocie 3 982,2 tys. zł, a to ze względu na dopuszczenie do upływu rocznego terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 229 § 1 kc.

2. Realizacja uprawnień kontrolnych w stosunku do obrotu prywatnymi nieruchomościami rolnymi

2.1. Działania związane z wykonywaniem prawa pierwokupu, wykupu (nabycia) lub odkupu

W badanym okresie 2016-2018 (do 30 kwietnia) na obszarze działania OT we Wrocławiu wystąpiło łącznie 499 spraw³¹ związanych z prywatnym obrotem nieruchomościami rolnymi o łącznej powierzchni 8508,0358 ha, wobec których KOWR przysługiwała możliwość podjęcia działań w celu ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych na podstawie *ukur*. W badanym okresie OT we Wrocławiu skorzystał z tej możliwości poprzez prawo pierwokupu w trzech przypadkach w stosunku do łącznej powierzchni 268,8710 ha, odkupiono jedną nieruchomość rolną o powierzchni 35,1250 ha³² oraz w jednym przypadku zrealizowano obowiązek nabycia 1,21 ha w związku z odmową sprzedaży. Do Zasobu WRSP przyjęto łącznie 65,7025 ha, wobec nieruchomości rolnej o powierzchni 239,5035 ha trwało postępowanie związane z pierwokupem zrealizowanym w 2018 r. Realizacja poszczególnych uprawnień przedstawiała się następująco:

[1] prawo pierwokupu na podstawie:

- a) art. 3 ust. 4 *ukur*³³ - wpłynęły 273 warunkowe umowy sprzedaży nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 4411,1746 ha, najwięcej, 83,6% w 2016 r. (177 umów dotyczących 3685,8098 ha), skorzystano z prawa pierwokupu w trzech przypadkach: a) w 2016 r. w stosunku do dwóch nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 29,3675 ha, b) w 2018 r. w odniesieniu do jednej nieruchomości o powierzchni 239,5035 ha, cena sprzedaży z umowy warunkowej – 8 622,1 tys. zł, w czasie kontroli NIK wystąpiono do sądu o ustalenie ceny nieruchomości. Łącznie w badanym okresie skorzystano z prawa pierwokupu w odniesieniu do 6,1% powierzchni nieruchomości rolnych ujętych w warunkowych umowach sprzedaży;
- b) art. 3a ust. 1 *ukur*³⁴ - wpłynęło 30 zawiadomień, w żadnym przypadku nie skorzystano z prawa pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która była właścicielem nieruchomości rolnej;
- c) art. 29 ust. 4 *ustawy o gnrsp*³⁵ - wpłynęło 38 umów sprzedaży dotyczących nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 187,9174 ha, nabytych od KOWR i zbytych przed upływem pięciu lat od ich nabycia - w żadnym przypadku nie skorzystano z prawa pierwokupu;

[2] prawo nabycia na podstawie:

- a) art. 3b ust. 1 *ukur*³⁶ - wpłynęły trzy powiadomienia o zmianie bądź przystąpieniu nowego wspólnika do spółki osobowej, które były właścicielem nieruchomości rolnej o łącznej powierzchni 305,3326 ha, w żadnym przypadku nie skorzystano z prawa nabycia za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej wartości rynkowej;
- b) art. 4 ust. 1 *ukur*³⁷ - wpłynęło 38 zawiadomień o nabyciu nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 1481,1250 ha (w 2016 r. – 1443,3073 ha), w żadnym przypadku nie skorzystano z prawa nabycia za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej wartości rynkowej, gdy nabycie prywatnej nieruchomości rolnej następowało na podstawie innego zdarzenia prawnego niż umowa sprzedaży;

³¹ W tym 30 w ramach prawa pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego (art. 3a *ukur*) dla których nie ujmowano powierzchni nieruchomości rolnych.

³² Postępowanie wszczęto przed 1 stycznia 2016 r., włączono do Zasobu WRSP w 2016 r.

³³ W przypadku braku uprawnionego do pierwokupu dzierżawcy albo niewykonania przez niego tego prawa.

³⁴ Prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej.

³⁵ Przy odsprzedaży nieruchomości przez nabywcę w okresie 5 lat od nabycia tej nieruchomości od Krajowego Ośrodka.

³⁶ Zmiana wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej, która jest właścicielem nieruchomości rolnej - KOWR działający na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej.

³⁷ Nabycie nieruchomości rolnej następuje na podstawie innego zdarzenia prawnego niż umowa sprzedaży - KOWR (wcześniej ANR) działający na rzecz Skarbu Państwa mógł złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej.

c) art. 9 ust. 3 *ukur*³⁸ - KOWR (przed dniem 1 września 2017 r. - ANR) nie występował do sądu o orzeczenie nabycia nieruchomości rolnej ze względu na fakt, że nabywca w okresie 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości nie podjął lub zaprzestał prowadzenia gospodarstwa rolnego, a w przypadku osoby fizycznej osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład, którego weszła nabyta nieruchomość rolna lub nie wykonuje zobowiązania do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego;

d) art. 2a ust. 6 *ukur*³⁹ - wpłynęły dwa pisemne żądania zbywcy wobec KOWR o nabyciu nieruchomości rolnej o łącznej powierzchni 1,51 ha w związku z wydaniem decyzji odmownej wobec zbycia na rzecz innych podmiotów w stosunku do określonych w art. 2a ust. 1 i ust. 3 pkt 1 *ukur*, żądanie zrealizowano wobec jednego zbywcy w stosunku do 1,21 ha za cenę 17,4 tys. zł, w drugim przypadku zbywca wycofał wniosek w sprawie żądania nabycia;

[3] prawo odkupu na podstawie zapisów umowy o sprzedaż – dotyczyło 115 umów obejmujących nieruchomości rolne o łącznej powierzchni 2221,0062 ha, w jednym przypadku skorzystano z możliwości odkupu nieruchomości rolnej o powierzchni 35,1250 ha⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 727-750)

Badanie 10 spraw dotyczących realizacji przez KOWR (do dnia 1 września 2017 r. przez ANR) uprawnień w zakresie prawa pierwokupu, nabycia lub odkupu wobec prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi wykazało:

1) W odniesieniu do dwóch nieruchomości rolnych, wobec których skorzystano z prawa pierwokupu na podstawie art. 3 ust. 4 *ukur*:

a) nieruchomość rolna o powierzchni 10,0175 ha obręb Stare Bogaczewice zbywana na podstawie warunkowej umowy sprzedaży w formie aktu notarialnego z dnia 5 kwietnia 2016 r.⁴¹:

- w związku z powierzchnią mniejszą od 50 ha do wykonania wszelkich czynności faktycznych i prawnych, w tym składania notarialnych oświadczeń uprawniony był Dyrektor OT we Wrocławiu na podstawie pełnomocnictwa ogólnego, udzielonego przez Prezesa ANR aktem notarialnym nr 578/2016 z dnia 12 lutego 2016 r.;
- zachowując wymogi obowiązującego wówczas zarządzenia Prezesa ANR Nr 20/16 Dyrektor OT we Wrocławiu powołał pięcioosobową Komisję ds. analizy zasadności skorzystania z pierwokupu⁴²;

³⁸ Jeżeli nabywca nieruchomości rolnej w okresie 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości nie podjął lub zaprzestał prowadzenia gospodarstwa rolnego, a w przypadku osoby fizycznej osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, nie wykonuje zobowiązania do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego, sąd, na wniosek KOWR (wcześniej ANR), orzeka o nabyciu własności tej nieruchomości przez KOWR (wcześniej ANR) działający na rzecz Skarbu Państwa, za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej wartości rynkowej ustalonej stosownie do przepisów o gospodarce nieruchomościami, chyba że ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe stoją temu na przeszkodzie.

³⁹ W przypadku niewyrażenia zgody przez Dyrektora Generalnego KOWR (wcześniej Prezesa ANR) na nabycie nieruchomości rolnej przez nabywcę niebędącego rolnikiem indywidualnym, o której mowa w ust. 4 *ukur*, KOWR (wcześniej ANR), na pisemne żądanie zbywcy złożone w terminie miesiąca od dnia, w którym decyzja o niewyrażeniu zgody stała się ostateczna, jest obowiązana do złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej określonej przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.

⁴⁰ Postępowanie wszczęte przed 1 stycznia 2016 r., nieruchomość włączona do Zasobu WRSP w 2016 r.

⁴¹ Realizowano z zastosowaniem obowiązujących wówczas zasad ustalonych Zarządzeniem nr 20/16 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 13 maja 2016 r. w załączniku nr 1 „Wytyczne w sprawie zasad nabywania nieruchomości rolnych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa”.

⁴² Zarządzenie nr 5/2016 z dnia 18 kwietnia 2016 r.

- dokonano analizy rozszerzonej, w ramach której: (a) na podstawie analizy cen na rynku podobnych nieruchomości ustalono, że cena zbywanej nieruchomości 135,0 tys. zł (13 477 zł/ha) nie odbiega rażąco (o ponad 20%) od średnich cen nieruchomości rolnych, b) ustalono średnią wielkość powierzchni gospodarstwa rolnego w gminie, przeprowadzono badanie lokalnego rynku nieruchomości rolnych, zbadano i potwierdzono występowanie popytu ze strony rodzinnych gospodarstw rolnych, c) ustalono liczbę i skuteczność przetargów przeprowadzanych przez ANR Oddział Terenowy we Wrocławiu (dalej: „ANR OT we Wrocławiu”) na tym terenie na sprzedaż i dzierżawę oraz uzyskane średnie ceny sprzedaży lub czynszu dzierżawnego (ostatnie 2 lata);
- dokonano analizy szczegółowej w ramach której: a) przeprowadzono pogłębioną analizę prawną, m.in. w zakresie obciążeń oraz ograniczeń w rolniczym wykorzystaniu, b) ustalono, że nabywca wskazany w warunkowej umowie sprzedaży prowadzi gospodarstwo rolne o powierzchni przekraczającej 300 ha, c) przeprowadzono oględziny nieruchomości w formie protokołu z załączoną dokumentacją fotograficzną;
- udokumentowano badanie zasadności nabycia poprzez sporządzenie: a) Karty Zasadności Nabycia z wyszczególnieniem danych osobowych i podpisami wszystkich pięciu członków zawierającej wniosek z uzasadnieniem o skorzystaniu z prawa pierwokupu, b) Karty Transakcji UKUR na druku wymaganym na podstawie obowiązującego wówczas Zarządzenia Prezesa ANR nr 20/16 z dnia 13 maja 2016 r., c) Protokołu z posiedzenia Komisji z wnioskiem o skorzystanie z prawa pierwokupu zatwierdzonym w dniu 22 kwietnia 2016 r. przez Dyrektora ANR OT we Wrocławiu;
- z zachowaniem miesięcznego terminu wymaganego na podstawie art. 598 § 2 *kc* złożono notarialne oświadczenie o wykonaniu pierwokupu i w sposób prawidłowy doręczono zbywcom, oświadczenie zawierało wymagane elementy dotyczące sposobu płatności ceny, adnotację o prawie wstrzymania zapłaty do czasu wydania nieruchomości oraz wniosek o wpisanie przez sąd w księdze wieczystej jako właściciela ANR;
- wyznaczono termin przystąpienia do podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego, ustalając termin nie dłuższy niż 7 dni od daty skutecznego doręczenia zawiadomienia, w sposób prawidłowy podano w zawiadomieniu, że niedotrzymanie terminu podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego będzie skutkowało wdrożeniem przez Agencję trybu postępowania sądowego o wydanie przedmiotowej nieruchomości oraz naliczeniem wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości, nieruchomość pozostawała w dzierżawie, poinformowano dzierżawcę o warunkach płatności czynszu dzierżawnego i dacie wygaśnięcia umowy dzierżawy (po zbiorach);
- nieruchomość zagospodarowano ustalając w dniu 26 maja 2017 r. w wyniku przetargu ograniczonego ofertowego nowego dzierżawcę.

(dowód: akta kontroli str. 501-518, 779-780, 1601-1603)

b) nieruchomość rolna o powierzchni 235,4835 ha obręby Jeżów Sudecki oraz Siedlęcín i o powierzchni 4,0200 ha obręb Jeżów Sudecki (łącznie 239,5035 ha) zbywana na podstawie warunkowej umowy sprzedaży w formie aktu notarialnego z dnia 1 marca 2018 r.⁴³:

- w związku z powierzchnią większą od 50 ha do wykonania wszelkich czynności faktycznych i prawnych, w tym składania notarialnych oświadczeń Dyrektor OT we Wrocławiu – zgodnie z wymogami ustalonymi w Zarządzeniu Dyrektora Generalnego KOWR Nr 98/2017/W z dnia 6 października 2017 r. - wobec

⁴³ Według zasad realizacji pierwokupu ustalonych przez Dyrektora Generalnego KOWR zarządzeniem Nr 98/2017/W z dnia 6 października 2017 r.

nieruchomości o powierzchni 235,4835 ha uzyskał pełnomocnictwo szczególne Dyrektora Generalnego KOWR⁴⁴, w stosunku do nieruchomości o powierzchni 4,0200 ha korzystał z pełnomocnictwa ogólnego;

- wstępnej analizy zasadności nabycia dokonał wskazany pracownik merytoryczny dokumentując ustalenia w wymaganej formie notatki nie odnotowując daty sporządzenia. W ramach analizy ustalono m.in., że prawo pierwokupu występuje ze względu na zapis art. 3 ust. 7 *ukur* - przedmiotowe nieruchomości są położone w gminie, w której nie ma miejsca zamieszkania nabywcy, lub w gminie graniczącej z tą gminą (nabywca - rolnik indywidualny prowadzący gospodarstwo rodzinne o powierzchni 46,2610 ha). Ustalono także dane dotyczące nieruchomości, jej przeznaczenia w mpzp, obciążenia m.in. na podstawie zapisów księgi wieczystej. Wskazano także na występujący popyt na tym terenie na nieruchomości rolne ze strony rolników indywidualnych. Propozycję skorzystania z prawa pierwokupu potwierdził Dyrektor OT we Wrocławiu kierując do rozszerzonego badania;
- zachowując wymóg określony w § 8 Zarządzenia Nr 98/2017/W Dyrektor OT we Wrocławiu powołał 6-osobową Komisję do analizy rozszerzonej. W ramach analizy rozszerzonej m.in. porównano powierzchnię zbywanej nieruchomości do średniej wielkości powierzchni gospodarstw rolnych w województwie (koncentracja), potwierdzono popyt na grunty rolne na danym terenie ze strony miejscowych rolników indywidualnych na podstawie pozyskanych informacji od sołtysa, wójta, izby rolniczej, przeprowadzono oględziny sporządzając dokumentację opisową i fotograficzną, wskazano, że cena w umowie sprzedaży w kwocie 36 tys. zł za 1 ha jest znacznie wyższa od średniej ceny gruntów rolnych wynikającej z transakcji sprzedaży w wysokości 19,5 tys. zł, co daje podstawę do skierowania na podstawie art. 3 ust. 8 *ukur* pozwu do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości, zaproponowano rozdysponowanie na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 1 *ustawy o gnrsp* poprzez dzierżawę, sprzedaż na powiększenie lub utworzenie gospodarstwa rodzinnego;
- zachowując miesięczny termin, określony w art. 598 § 2 *kc*, złożono notarialne oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu zawierając w treści oświadczenia informację, że KOWR wystąpi do sądu w trybie art. 3 ust. 8 *ukur* o ustalenie ceny tych nieruchomości, doręczono oświadczenie zbywcy w wymaganym terminie i określonej przepisem art. 10 ust. 10 *ukur* formie przesyłką poleconą za potwierdzeniem odbioru oraz opublikowano w BIP;
- z zachowaniem 14-dniowego terminu od złożenia oświadczenia, w dniu 18 kwietnia 2018 r. wystąpiono do sądu z pozwami wobec tych dwóch nieruchomości o ustalenie ceny sprzedaży w trybie art. 3 ust. 8 *ukur* (do końca czerwca 2018 r. pozwы nie zostały rozpatrzone).

(dowód: akta kontroli str. 519-576)

2) W odniesieniu do nieruchomości rolnej o powierzchni 1,2100 ha obręb Bystrzyca, wobec której powstał obowiązek nabycia na podstawie art. 2a ust. 6 *ukur* w związku z decyzją odmowną wobec zbywcy:

decyzja nr 255/2017 z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie nie wyrażenia zgody na nabycie przez wskazanego nabywcę przedmiotowej nieruchomości rolnej zawierała uzasadnienie faktyczne, w ramach którego w sposób prawidłowy wykazano i udokumentowano, że nie zostały spełnione przesłanki do wyrażenia zgody ustalone przepisem art. 4 pkt 1 lit. a i b *ukur*, co do wykazania przez zbywcę, że wobec jednej z działek nie było możliwości sprzedaży podmiotom wskazanym w art. 2a ust. 1 i 3 *ukur* oraz że nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej ze względu na brak kwalifikacji rolniczych, decyzja została

⁴⁴ Akt notarialny rep. A nr 1017/2018 z dnia 29 marca 2018 r.

wydana po upływie 1 roku i 3 dni od złożenia przez zbywcę wniosku (odpowiednio 27 lipca 2016 r. i 31 sierpnia 2017 r.), co nie odpowiadało wymogom ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - *Kodeks postępowania administracyjnego*⁴⁵ (dalej: „kpa”) w zakresie terminu załatwienia sprawy;

- zbywca z zachowaniem miesięcznego terminu od dnia, kiedy decyzja o odmowie stała się ostateczna, wymaganego przepisem art. 2a ust. 6 *ukur*, wystąpił z żądaniem zapłaty równowartości pieniężnej odpowiadającej wartości rynkowej przedmiotowej nieruchomości rolnej;
- zachowując wymóg określony w art. 2a ust. 6 *ukur* ustalono wartość rynkową przedmiotowej nieruchomości na kwotę 17,4 tys. zł z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o *gospodarce nieruchomościami*⁴⁶, w wymaganym miesięcznym terminie od złożenia żądania zapłaty powiadomiono zbywcę o wysokości równowartości pieniężnej;
- wypełniając obowiązek określony w art. 2a ust. 6 *ukur* w dniu 28 grudnia 2017 r. złożono notarialne oświadczenie o nabyciu przedmiotowej nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej;
- w dniu 11 stycznia 2018 r. potwierdzono protokołem zdawczo-odbiorczym wydanie przedmiotowej nieruchomości na rzecz OT we Wrocławiu, zdecydowano o zagospodarowaniu w trybie art. 24 ust. 1 pkt 1 *ustawy o gnrsp*, tj. wydzierżawienie albo sprzedaż nieruchomości rolnych na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych. Ze względu na położenie działek wchodzących w skład przedmiotowej nieruchomości rolnej w międzywalu rzeki, Dyrektor Generalny KOWR wstrzymał trwale zagospodarowanie ustalając w kwietniu 2018 r. sposób zagospodarowania poprzez dzierżawę na 3-letni okres. Do czasu kontroli NIK w czerwcu 2018 r. podjęto działania w zakresie przygotowania do zagospodarowania poprzez dzierżawę m.in. w zakresie gromadzenia niezbędnej dokumentacji formalno-prawnej. Nieruchomość rolna była porośnięta w znacznej części drzewami i krzakami, położona w międzywalu rzeki. Zbywca w treści wniosku oraz wyjaśnień pozyskanych na podstawie art. 50 § 1 *kpa*, wskazywał na świadomość prawną, że w przypadku decyzji odmownej ANR będzie zobowiązana w świetle art. 2a ust. 6 *ukur* do nabycia przedmiotowej nieruchomości do Zasobu WRSP za cenę rynkową.

(dowód: akta kontroli str. 577-598, 779-780)

3) W stosunku do nieruchomości rolnych, wobec których nie skorzystano z prawa pierwokupu na podstawie art. 3 ust. 4 *ukur* oraz art. 29 ust. 4 *ustawy o gnrsp*:

a) obręb Budziwojowice, gmina Długoleka, powierzchnia 45,1024 ha:

- na podstawie warunkowej umowy sprzedaży z dnia 29 kwietnia 2016 r. ustalono przeniesienie prawa własności do udziału wynoszącego 3000/461024 z 46,1024 ha, co stanowiło powierzchnię 0,3 ha i nie spełniało wymogu minimalnej powierzchni 5 ha do stosowania pierwokupu ustalonego przepisem art. 3 ust. 4 *ukur* (w obowiązującym wówczas stanie prawnym). Do czasu wprowadzenia zmian w *ukur*⁴⁷, tj. do dnia 30 kwietnia 2016 r., stosowano zasady ustalone z Krajową Radą Notarialną⁴⁸, według których udział we współwłasności nie był przeliczany na odpowiadającą temu udziałowi powierzchnię nieruchomości rolnych. Przyjęto, że współwłaściciel dysponuje udziałem we współwłasności nieruchomości, a nie konkretną częścią nieruchomości o powierzchni odpowiadającej nabytemu udziałowi;

⁴⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

⁴⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.

⁴⁷ Ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o *wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw* (Dz. U. z 2016 r. poz. 585, ze zm.).

⁴⁸ Porozumienie z dnia 11 lipca 2003 r. - pkt 11.

- przeprowadzono postępowanie w tej sprawie, którego wyniki udokumentowano w Karcie Zasadności Nabycia oraz w Protokole z posiedzenia Komisji, który sporządzono z datą 16 czerwca 2016 r., 14 dni po upływie miesięcznego terminu do złożenia oświadczenia o pierwokupie wynikającego z art. 598 § 2 *kc*, tj. w sytuacji, gdy prawo pierwokupu wygasło. Dyrektor OT we Wrocławiu, który zatwierdził propozycję nie skorzystania z prawa pierwokupu wyjaśnił, że w 2016 r. istotnie wzrósł obrót gruntami rolnymi oraz nastąpiła zmiana zasad obrotu nieruchomościami rolnymi, co przy tej samej liczbie osób zatrudnionych mogło powodować występowanie odstępstw od wymogów.

(dowód: akta kontroli str. 599, 795-803, 2149-2156)

b) obręb Nawojów Śląski, gmina Lubań dwie nieruchomości rolne o łącznej powierzchni 41,47 ha zbywane w lipcu 2017 r.⁴⁹:

- wobec dwóch nieruchomości rolnych objętych warunkową umową sprzedaży⁵⁰ o łącznej powierzchni 41,47 ha przysługiwało prawo pierwokupu na podstawie art. 3 ust. 4 *ukur* w związku z tym, że nabywca nie spełniał warunku zamieszkania w gminie, w której położona jest zbywana nieruchomość bądź w gminie graniczącej oraz na podstawie art. 29 ust. 4 *ustawy o gnrsp* w związku ze zbyciem przed upływem 5 lat od nabycia z Zasobu WRSP;
- sporządzono Kartę zasadności nabycia podpisaną przez 3-osobową Komisję, nie podano danych osobowych, nieczytelne podpisy, zaproponowano nie skorzystanie z prawa pierwokupu wskazując w uzasadnieniu: a) nieruchomość nabywana jest przez rolnika indywidualnego prowadzącego gospodarstwo rolne o powierzchni 157,7604 ha, którego miejsce zamieszkania znajduje się poza terenem gminy i gminy graniczącej w stosunku do gminy, na której zlokalizowane są zbywane nieruchomości – prawidłowo przywołano warunek umożliwiający zastosowanie przez OT we Wrocławiu pierwokupu na podstawie warunku określonego w art. 3 ust. 7 *ukur*; b) cena ustalona w umowie z 2017 r. przewyższa o blisko 400 tys. zł cenę nabycia z Zasobu WRSP z 2013 r. – ustalenie tego wskaźnika nie miało znaczenia dla podjęcia decyzji o skorzystaniu z prawa pierwokupu, bowiem jeżeli cena ustalona w warunkowej umowie sprzedaży odbiegała rażąco od ceny średniej (wg wytycznych Prezesa ANR zawartych w zarządzeniu 20/16 o więcej niż 20%) można było wystąpić do sądu w ramach przepisu art. 3 ust. 8 *ukur* o ustalenie ceny tej nieruchomości; c) nieruchomość wykazuje znaczne obciążenie hipoteczne w kwocie 556 tys. zł na rzecz banku - wg zapisów warunkowej umowy sprzedaży zobowiązanie z tytułu kredytu wynosiło ok. 300 tys. zł; d) w Zasobie WRSP pozostaje ponad 500 ha gruntów wolnych do rozdysponowania na terenie gminy Lubań - nie wskazano, jaka jest struktura powierzchni tych nieruchomości i jakie działania podejmowano dla ich zagospodarowania. W Karcie Zasadności Nabycia nie ujęto elementów, wymaganych Zarządzeniem Prezesa ANR nr 20/16 z dnia 13 maja 2016 r. (wówczas obowiązującym), niezbędnych do podjęcia decyzji o stosowaniu pierwokupu z *ukur*: a) nie ustalono jaka jest koncentracja nieruchomości rolnych na obszarze gminy/powiatu/województwa, b) nie przeprowadzono badania lokalnego rynku nieruchomości rolnych (brak opinii sołtysa, wójta, czy były zapytania rolników), nie ustalono, czy występuje popyt ze strony gospodarstw rolnych rodzinnych;
- pismo informujące notariusza o nie skorzystaniu z prawa pierwokupu skierowano w dniu 31 sierpnia 2017 r., tj. 17 dni po wygaśnięciu prawa pierwokupu

⁴⁹ Realizowano z zastosowaniem obowiązujących wówczas zasad ustalonych Zarządzeniem nr 20/16 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 13 maja 2016 r. w załączniku nr 1 „Wytyczne w sprawie zasad nabywania nieruchomości rolnych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa”.

⁵⁰ Akt notarialny Rep. A 6462/2017 z dnia 7 lipca 2017 r.

w związku z upływem w dniu 14 sierpnia 2017 r. miesięcznego terminu do złożenia oświadczenia, wynikającego z art. 598 § 2 kc;

w Karcie zasadności nabycia odnotowano zobowiązanie zbywcy do zapłaty 40% ceny sprzedaży określonej w akcie notarialnym Rep. A nr 7862/2013 z dnia 28 listopada 2013 r., tj. 188 680 zł (wg wyliczenia (267 700 zł + 204 000 zł) x 0,4), w związku z niewywiązaniem się z zobowiązania umownego do osobistego prowadzenia w okresie 10 lat od dnia nabycia, tj. do dnia 28 listopada 2023 r., działalności rolniczej na przedmiotowych nieruchomościach rolnych. Działania celem pozyskania tych należności od zbywcy podjęto w czerwcu 2018 r. w wyniku kontroli NIK (opis w sekcji ustalone nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 600-642)

c) obręb Henryków Lubański, gmina Lubań nieruchomość rolna o powierzchni 13,02 ha:

- przysługiwało prawo pierwokupu na podstawie art. 29 ust. 4 *ustawy o gnrsp* w związku ze zbyciem przed upływem 5 lat od nabycia z Zasobu WRSP, w dniu 6 listopada 2017 r. wpłynęła do OT we Wrocławiu informacja od notariusza w tym zakresie;
- sporządzono Kartę zasadności nabycia, nie odnotowano daty sporządzenia i danych osób sporządzających - tylko nieczytelne podpisy. W uzasadnieniu propozycji nie skorzystania z prawa pierwokupu wskazano, że nabywcą jest rolnik indywidualny spełniający kryteria wynikające z *ukur*, prowadzący gospodarstwo rodzinne o powierzchni 107,9815 ha;
- w Karcie zasadności nabycia nie odnotowano zobowiązania zbywcy do zapłaty 40% ceny sprzedaży określonej w akcie notarialnym Rep. A nr 8452/2013 z dnia 19 grudnia 2013 r., tj. 93 000 zł (według wyliczenia: 232 500 zł x 0,4), w związku z niewywiązaniem się z zobowiązania umownego do osobistego prowadzenia w okresie 10 lat od dnia nabycia, tj. do dnia 19 grudnia 2023 r. działalności rolniczej na przedmiotowych nieruchomościach rolnych. Działania celem pozyskania tych należności od zbywcy podjęto w czerwcu 2018 r. w wyniku kontroli NIK (opis w sekcji ustalone nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 600-602, 647-681)

4) W stosunku do nieruchomości rolnej gdzie nie skorzystano z prawa nabycia na podstawie art. 3b ust. 1 *ukur* (w związku ze zmianą współnika w spółce):

- podstawę podjęcia w dniu 8 lutego 2018 r. przez Dyrektora Generalnego KOWR decyzji o nie skorzystaniu z prawa nabycia nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 285,0304 ha obręby Doboszowice, Mrokocin i Pomianów Górny, gmina Kamieniec Ząbkowicki, stanowiły działania podjęte w zakresie analizy wstępnej przeprowadzonej przez pracownika merytorycznego zaakceptowane przez Koordynatora z Sekcji Gospodarowania Zasobem w OT we Wrocławiu i udokumentowane w Karcie Zasadności Nabycia (brak daty sporządzenia i danych osoby sporządzającej i akceptującej, tylko nieczytelne podpisy). W podsumowaniu wskazano: a) większość działek znajduje się w granicach terenu i obszaru górniczego (złoża gnejsu, kamienia budowlanego i drogowego), powierzchnia nieruchomości położonych poza terenem górniczym wynosi 18 ha; b) przeznaczenie nieruchomości określone w mpzp jest mieszane, w tym głównie pod działalność górniczą – zakład górniczy, wyrobiska, zwałowiska, przerób i transport, orientacyjna łączna powierzchnia działek o przeznaczeniu jednorodnym rolniczym, położonych poza granicami terenu górniczego wynosi jedynie 11,89 ha; c) użytki gruntowe wchodzące w skład nieruchomości są stosunkowo niskiej klasy, w tym grunty orne RIIla i RIIlb – 5,7239 ha, RIVa – 23,8286 ha, RIVb – 45,7878 ha, RV – 19,61 ha; d) w skład nieruchomości wchodzi ponad 20 ha lasu; e) nieruchomości są obciążone hipotekami

umownymi na kwotę 21 mln zł; f) nabycie przedmiotowych nieruchomości w niewielkim stopniu mogłoby się przyczynić do realizacji celów ustawy ze względu na prowadzoną na tamtym terenie działalność wydobywczą oraz niesprzyjające warunki glebowe; g) nabycie nieruchomości nie znajduje uzasadnienia ekonomicznego z uwagi na obciążenia hipoteczne na rzecz banku i podmiotów prywatnych. Propozycję rezygnacji z prawa nabycia zatwierdził Zastępca Dyrektora OT we Wrocławiu;

- przed podjęciem w dniu 8 lutego 2018 r. decyzji przez Dyrektora Generalnego KOWR o nie skorzystaniu z prawa nabycia, OT we Wrocławiu uzupełnił dane (poprzez email) wskazując na duże zainteresowanie rolników z terenu gminy oraz gmin graniczących zakupem gruntów rolnych na powiększenie prowadzonych gospodarstw rolnych, co wynikało m.in. z tego, że na terenie gminy Kamieniec Ząbkowicki i na terenie całego powiatu ząbkowickiego było mało gruntów rolnych w Zasobach WRSP do rozdysponowania (według zapisów w Karcie – 25 ha na terenie gminy i 114 ha na obszarze powiatu).

W Karcie Zasadności Nabycia, zatwierdzonej przez Zastępcę Dyrektora OT we Wrocławiu, stanowiącej podstawę do podjęcia decyzji przez Dyrektora Generalnego KOWR nie podano, że spółka, która pozostaje właścicielem tych nieruchomości rolnych, w przedmiocie działalności uwidocznionym w Krajowym Rejestrze Sądowym nie wykazuje działalności rolniczej - podstawowy przedmiot działalności to działalność górnicza związana z wydobywaniem kopalin (m.in. kamień dla potrzeb budownictwa, kamień ozdobny, skały wapienne, gips, handel hurtowy) oraz działalność polegająca na wynajmie i dzierżawie nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 682-716, 717-723)

5) W odniesieniu do nieruchomości rolnych gdzie nie skorzystano z prawa nabycia nieruchomości na podstawie art. 4 ust. 1 *ukur*, gdy nabycie prywatnej nieruchomości rolnej następuje na podstawie innego zdarzenia prawnego niż umowa sprzedaży:

a) nieruchomość rolna o powierzchni 162,5443 ha, obręb Czarnogoźdźce, gmina Krośnice, prawo nabycia przysługiwało w związku z wniesieniem aportu do spółki:

- decyzję o nie skorzystaniu z prawa nabycia podjął w dniu 13 kwietnia 2016 r. Dyrektor OT we Wrocławiu (na podstawie pełnomocnictwa ogólnego udzielonego przez Prezesa ANR) poprzez zatwierdzenie protokołu nr 37/2016, sporządzonego przez 4-osobową Komisję powołaną zarządzeniem Dyrektora OT we Wrocławiu⁵¹;
- w ramach postępowania udokumentowanego Kartą Zasadności Nabycia ustalono m.in. lokalizację nieruchomości z krótką charakterystyką działek objętych prawem nabycia, przeznaczenie w mpzp, kategorię gruntów rolnych, wpisy w księdze wieczystej odnośnie obciążeń nieruchomości, w tym hipotekę umowną na rzecz banku w kwocie 4 730 tys. zł, dane o spółce, powierzchnię gruntów dostępnych na tym terenie w ramach Zasobu WRSP (gmina – 1340 ha, powiat – 4363 ha). W Karcie Zasadności Nabycia w podsumowaniu wskazującym powody propozycji nieskorzystania z prawa nabycia podano, że cena nieruchomości jest wyższa o 10 tys. zł/ha, ok. 30% od średnich cen sprzedaży, co nie miało znaczenia dla podjęcia decyzji o nabyciu w związku z możliwością ustaloną przepisem art. 4 ust. 3 *ukur* wystąpienia do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości. W podsumowaniu nie odniesiono się do wyznaczników wynikających z art. 1 *ukur*, m.in. nie ustalono, jaką powierzchnią gruntów rolnych dysponowała będzie spółka po wniesieniu aportem przedmiotowych gruntów, jaka jest koncentracja nieruchomości rolnych na obszarze gminy/powiatu/województwa i w związku z tym czy wniesienie aportem tych gruntów nie pogorszy w sposób znaczący tego wskaźnika, nie badano

⁵¹ Nr 28/2015 z dnia 2 grudnia 2015 r.

specyfiki danego regionu, m.in., jaka jest średnia wielkość gospodarstw rolnych, ich potencjał ekonomiczny, zapotrzebowanie na grunty służące powiększeniu gospodarstw rodzinnych, czy nie wpłynie to na ograniczenie dostępu do ziemi mniejszym, słabszym ekonomicznie gospodarstwom prowadzącym gospodarstwo i zamieszkującym na terenie gminy Krośnice i gmin graniczących, brak zapisów odnośnie badania lokalnego rynku nieruchomości rolnych (brak opinii sołtysa, wójta, czy były zapytania rolników), nie ustalono, czy występuje popyt ze strony gospodarstw rolnych rodzinnych. Ponadto w podsumowaniu wskazano, że większość gruntów rolnych jest nieużytkowana, odłogowana od dłuższego czasu. Zapisy aktu notarialnego dotyczącego wniesienia aportu⁵² wskazywały, że spółka wnosząca aport i spółka obejmująca grunty wniesione aportem mają siedzibę w Warszawie, co mogło wskazywać, że nie zamierzają osobiście prowadzić działalności rolniczej.

Dyrektor OT we Wrocławiu wyjaśnił, że przyjęta przez Oddział praktyka związana była z dużą ilością spraw, brakami kadrowymi i poleceniem Prezesa ANR, aby przedmiotem nabycia były wyłącznie nieruchomości nadające się do rolniczego wykorzystania, polegała na dokonywaniu analizy wstępnej i jeżeli jej wynik był negatywny, nie podejmowano działań rozszerzonych.

(dowód: akta kontroli str. 724-726, 781-794, 2033-2040, 2130-2132)

b) nieruchomość rolna o powierzchni 145,8388 ha, obręb Nowizna, gmina Dzierżoniów, obręb Oleszna, Ligota Wielka, Stoszków, Łagiewniki, Jaźwina, gmina Łagiewniki, prawo nabycia przysługiwało w związku z wniesieniem aportu do spółki:

- decyzję o nie skorzystaniu z prawa nabycia podjął w dniu 24 czerwca 2016 r. Dyrektor OT we Wrocławiu na podstawie pełnomocnictwa ogólnego udzielonego przez Prezesa ANR poprzez zatwierdzenie protokołu nr 67/2016 sporządzonego przez 4-osobową Komisję, powołaną zarządzeniem Dyrektora OT we Wrocławiu⁵³,
- postępowanie udokumentowano Kartą Zasadności Nabycia gdzie zawarto opisy ujmujące lokalizację nieruchomości, odnotowano brak mpzp, podano, że według rejestru gruntów występowały klasy RII do RVI, Ł, Ps i N, wskazano, że nieruchomości ujęte są w 10 księgach wieczystych, ustalono średnią cenę gruntów rolnych na terenie powiatu dzierżoniowskiego w 2015 r. – 38 551 zł/ha, blisko 3-krotnie niższa od ceny wykazanej w umowie (100 000 zł/ha).

Powołana zarządzeniem nr 5/2016 Komisja badała sprawę jako prawo pierwokupu na podstawie art. 3 ust. 4 *ukur*, a nie jako prawo nabycia na podstawie art. 4 ust. 1 *ukur*, co znajduje potwierdzenie w zapisach Karty Zasadności Nabycia. Decyzja o rezygnacji z prawa nabycia została podjęta na podstawie protokołu nr 67/2016 w dniu 24 czerwca 2016 r., co nie miało znaczenia prawnego, bowiem miesięczny termin na złożenie oświadczenia ustalony przepisem art. 598 § 2 *kc* upłynął w dniu 13 czerwca 2016 r. W Karcie Zasadności Nabycia w podsumowaniu wskazującym powody propozycji nieskorzystania z prawa nabycia wskazano, że poszczególne nieruchomości obciążone są hipotekami nie podając ile i jakimi kwotami. Jako uzasadnienie rezygnacji z prawa nabycia wskazano, że cena nieruchomości jest znacznie wyższa od średnich cen sprzedaży, co nie miało znaczenia dla podjęcia decyzji o nabyciu w związku z możliwością ustaloną przepisem art. 4 ust. 3 *ukur* wystąpienia do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości obowiązującej przy nabyciu. W podsumowaniu nie odniesiono się do wyznaczników wynikających z *ukur* i uszczegółowionych w obowiązującym wówczas Zarządzeniu Prezesa ANR nr 20/16 z dnia 13 maja 2016 r. M.in. nie ustalono, jaką powierzchnią gruntów rolnych dysponowała będzie spółka po wniesieniu (aportem) przedmiotowych

⁵² Rep. A Nr 2481/2016 z dnia 11 marca 2016 r.

⁵³ Nr 5/2016 z dnia 18 kwietnia 2016 r.

gruntów, jaka jest koncentracja nieruchomości rolnych na obszarze gminy/powiatu/województwa i w związku z tym czy wniesienie tych gruntów nie pogorszy w sposób znaczący tego wskaźnika. Nie badano specyfiki danego regionu, m.in., jaka jest średnia wielkość gospodarstw rolnych, ich potencjał ekonomiczny, zapotrzebowanie na grunty służące powiększeniu gospodarstw rodzinnych, czy nie wpłynie to na ograniczenie dostępu do ziemi mniejszym, słabszym ekonomicznie gospodarstwom, prowadzonym i zamieszkiwanym na terenie gminy Dzierżoniów. Brak było zapisów odnośnie badania lokalnego rynku nieruchomości rolnych (brak opinii sołtysa, wójta, czy były zapytania rolników). Nie ustalono, czy występuje popyt ze strony rodzinnych gospodarstw rolnych.

Dyrektor OT we Wrocławiu wyjaśnił, że nieruchomości były obciążone hipotecznie na łączną kwotę 186,6 tys. zł oraz zostały obciążone prawem użytkowania na rzecz osób trzecich, co zdecydowało o rezygnacji z prawa nabycia.

(dowód: akta kontroli str. 727, 751-778, 2033-2040)

2.2. Wyrażanie zgody na nabycie nieruchomości rolnych przez inne podmioty poza wymienionymi w ukur

2.2.1. W okresie 2016-2018 (30 kwietnia) do OT we Wrocławiu wpłynęło łącznie 919 wniosków o wyrażenie zgody w trybie art. 2a ust. 4 *ukur* na nabycie nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 3249,2719 ha przez inne podmioty niż wymienione w ust. 1 i ust. 3 pkt 1 *ukur* oraz w innych przypadkach niż wymienione w ust. 3 pkt 2-4 tejże ustawy. Dyrektor OT we Wrocławiu wydał 749 decyzji pozytywnych dla łącznej powierzchni 2468,1701 ha (100 w 2016 r. dla powierzchni 243,8511 ha, 379 w 2017 r. dla powierzchni 1370,8910 ha i 270 do dnia 30 kwietnia 2018 r. dla powierzchni 853,4260 ha), w 28 przypadkach wydał decyzję negatywną na łączną powierzchnię 281,6125 ha (2 decyzje w 2016 r. dla powierzchni 180,3875 ha, 13 w 2017 r. dla powierzchni 34,3444 ha i 13 do dnia 30 kwietnia 2018 r. dla powierzchni 66,8806 ha), w 142 sprawach dotyczących 499,4893 ha postępowanie umorzono (w 2016 r. – 17 spraw dla powierzchni 31,4305 ha, w 2017 r. – 91 postępowań dotyczących 281,2269 ha, do dnia 30 kwietnia w 2018 r. – 34 sprawy dotyczące 186,8319 ha).

W trybie przewidzianym w art. 2a ust. 6 *ukur* do OT we Wrocławiu w związku z wydaniem decyzji odmownej wpłynęły dwa żądania zbywców o nabycie nieruchomości przez KOWR o łącznej powierzchni 1,51 ha za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej. Żądanie zrealizowano w odniesieniu do jednej nieruchomości o powierzchni 1,21 zł za cenę 17,4 tys. zł. W drugim przypadku zbywca złożył oświadczenie o rezygnacji z żądania nabycia.

(dowód: akta kontroli str. 804-833)

2.2.2. Analiza dziewięciu postępowań związanych z wydaniem decyzji na podstawie art. 2a ust. 4 na podstawie których wyrażono zgodę na nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty, decyzji odmownych oraz postępowań umorzonych wykazała:

[1] w odniesieniu do decyzji wydanych na wniosek zbywcy na podstawie art. 2a ust. 4 pkt 1 *ukur*:

a) decyzja o nie wyrażeniu zgody nr 18/2016 wydana w dniu 30.09.2016 r. na zbycie przez osobę fizyczną na rzecz innej osoby fizycznej nieruchomości rolnej o powierzchni 0,3 ha:

- dotyczyła nieruchomości rolnej o powierzchni 0,3 ha, z której 0,2 ha przeznaczone było w mpzp pod budownictwo mieszkaniowe – zapis art. 1a pkt 1 b) *ukur* określał minimalną powierzchnię gruntów rolnych podlegających tej ustawie na 0,3 ha,

- w postępowaniu wykazano nie spełnianie przez nabywcę wymogu określonego w art. 2a ust. 4 pkt 1 lit b) w zakresie rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej,
- w sposób zgodny z wymogami *ukur* podjęto działania po złożeniu przez zbywcę wniosku o nabycie w trybie art. 2a ust. 6 *ukur*, tj. ustalono wartość rynkową nieruchomości z zastosowaniem ustawy o gospodarce nieruchomościami i powiadomiono zbywcę o równowartości pieniężnej, jaką może otrzymać,
- w sposób uprawniony przyjęto oświadczenie zbywcy o rezygnacji z żądania nabycia przez KOWR złożone po otrzymaniu informacji o równowartości pieniężnej przedmiotowej nieruchomości rolnej i obciążono go kosztami opracowania operatu szacunkowego;

(dowód: akta kontroli str. 852, 876-880)

b) decyzja o wyrażeniu zgody nr 151/2017/KOWR z dnia 14 grudnia 2017 r. dotycząca nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 28,7173 ha zbywanych przez spółkę z o.o. na rzecz innej spółki z o.o.:

- w ramach postępowania wykorzystując uprawnienie wynikające z art. 50 § 1 *kpa* w zakresie pozyskania wyjaśnień, informacji oraz dowodów od zbywcy i nabywcy udokumentowano spełnianie przesłanek wymaganych przepisem art. 2a ust 4 pkt 1 lit. a) i b) *ukur*, tj., że zbywca wykazał, że nie było możliwości nabycia tych nieruchomości rolnych przez podmioty, o których mowa w ust. 1 i 3 *ukur* oraz, że nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej. W przypadku weryfikacji przesłanki dotyczącej wykazania przez zbywcę, że nie było możliwości nabycia tych nieruchomości rolnych przez podmioty, o których mowa w ust. 1 i 3 *ukur* przyjęto dowód w postaci ogłoszenia zamieszczonego na tablicy ogłoszeń urzędu gminy w bezpośrednim czasie przed wydaniem przedmiotowej decyzji, bez weryfikacji, czy po zamieszczeniu tego ogłoszenia zgłosiły się podmioty wymienione w art. 2a ust. 1 i 3 *ukur*. Dla weryfikacji przesłanki określonej w art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. c) *ukur*, że w wyniku nabycia nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych posłużono się interpretacją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyrażoną pismem GZ.sp.073.43.2017 z dnia 30 marca 2017 r. W przedmiotowym piśmie przewidziano, że wytyczną w odniesieniu do innych podmiotów niż rolnicy indywidualni, powinna być zasada ustalona przepisem art. 2a ust. 2 *ukur*, tj., że powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa nabywcy nie mogła przekraczać powierzchni 300 ha użytków rolnych ustalonej zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3 *ukur*. W momencie wydania decyzji nr 151/2016 nabywca (sp. z o.o.) posiadał nieruchomości rolne o łącznej powierzchni 301,2747 ha i zamierzał powiększyć powierzchnię do 329,9920 ha (opis w sekcji ustalone nieprawidłowości);
- nieruchomości objęte wnioskiem zbywcy obciążone były hipotecznie na łączną kwotę 316,2 tys. zł. W przypadku wydania decyzji odmownej - w świetle uregulowań art. 2a ust. 6 *ukur* - KOWR, po złożeniu wniosku zbywcy, zobowiązany byłby do złożenia oświadczenia o nabyciu tej nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej wraz z obciążeniami hipotecznymi;

(dowód: akta kontroli str. 853-854, 881-917)

c) decyzja nr 206/2017 z dnia 18 lipca 2017 r. w sprawie umorzenia postępowania dotyczącego wniosku zbywcy na wyrażenie zgody na sprzedaż nieruchomości rolnych o powierzchni 108,6812 ha:

- z treści wniosku zbywcy z dnia 17 października 2016 r. o wyrażenie zgody w trybie art. 2a ust. 4 *ukur* na zbycie nieruchomości rolnej o łącznej powierzchni 108,6812 ha wynikało jednoznacznie, że niespełniona jest przesłanka ustalona

przepisem art. 2a ust. 4 pkt 1 lit b, że nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej, bowiem wprost wskazano, że nie jest rolnikiem i nie zamierza prowadzić osobiście gospodarstwa rolnego, a zamierza nabyć te grunty na cele inwestycyjne. Pomimo tego, prowadzono postępowanie zakończone wydaniem w dniu 18 lipca 2017 r. decyzji o umorzeniu, tj. po upływie 9 miesięcy i jednego dnia od wszczęcia postępowania, w związku z rezygnacją zbywcy ze sprzedaży tych nieruchomości. W trakcie postępowania przywołując art. 50 § 1 kpa wystapiono dwukrotnie⁵⁴ do zbywcy i nabywcy o złożenie wyjaśnień i przedłożenia dokumentów odnośnie danych z ewidencji gruntów, numerów księgi wieczystej, przeznaczenia w mpzp, informacji o obciążeniach nieruchomości w księgach wieczystych, potwierdzenia, że nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej, informacji o powierzchni posiadanych przez nabywcę gruntów rolnych, złożenie oświadczenia, że po nabyciu powierzchni użytków rolnych nie przekroczy 300 ha;

- Zastępca Dyrektora OT we Wrocławiu, jako wydający decyzję o umorzeniu postępowania, wskazał w tej sprawie, że (wybrane cytaty): „[...] obowiązek zebrania całego materiału dowodowego w postępowaniu administracyjnym polega na tym, aby organ administracji publicznej z własnej inicjatywy gromadził w aktach dowody, które jego zdaniem będą konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, a także gromadził w aktach sprawy dowody wskazane lub dostarczone przez strony, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy. To organ administracyjny jest „gospodarzem postępowania” i to on określa kierunek jego prowadzenia, a także określa, jakie dowody w danym postępowaniu są niezbędne do prawidłowego załatwienia sprawy. [...] W uzasadnieniu wniosku złożonego w tej sprawie przez zbywcę, zbywca wskazał w kontekście przesłanki z art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. b ukur, iż kupujący nabywa nieruchomość w celach inwestycyjnych i nie będzie na niej prowadzić działalności rolniczej. Owe twierdzenia były bardzo ogólnikowe i lakoniczne, dlatego też nabywca został wezwany do wyjaśnień w tym zakresie. [...] W odniesieniu do obciążeń zbywanej nieruchomości rolnej w zakresie stanu hipotek ujawnionych w księgach wieczystych należy wskazać, iż w związku z brakiem przepisów ukur, które umożliwiałyby KOWR ustalenie tej kwestii już po złożeniu przez zbywcę żądania nabycia nieruchomości w trybie art. 2a ust. 6 ukur w związku z wydaniem przez Dyrektora Generalnego KOWR decyzji niewyrażającej zgody na nabycie, w celu ochrony interesu Skarbu Państwa, w tut. Oddział okoliczności te są badane w toku prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawie o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej, o której mowa w art. 2a ust. 4 pkt 1 ukur. Suma hipoteki może, bowiem w skrajnych przypadkach przekraczać albo być równa wartości rynkowej nieruchomości. Natomiast zgodnie z art. 2a ust. 6 ukur KOWR jest zobowiązany do złożenia oświadczenia o nabyciu takiej nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej określonej przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Natomiast przepisy ukur nie przyznały KOWR żadnego środka prawnego, za pomocą którego można byłoby tę okoliczność ustalić lub ewentualnie przymusić zbywcę do określenia wysokości tych obciążeń na dzień składania przez KOWR oświadczenia, o którym mowa w art. 2a ust. 6 ukur, aby następnie dokonać zapłaty na rzecz zbywcy kwoty stanowiącej różnicę pomiędzy równowartością rynkową nieruchomości a sumą hipotek. Podejmowane czynności mają, zatem na celu ochronę Skarbu Państwa przed negatywnymi skutkami finansowymi nabycia nieruchomości rolnej obciążonej hipoteką”.

⁵⁴ W dniu 29 grudnia 2016 r. i w dniu 23 maja 2017 r.

Odnosząc się do wyjaśnień NIK zauważa, że przepis art. 50 § 1 *kpa* określa, iż warunkiem występowania o złożenie wyjaśnień jest ich niezbędność dla rozstrzygnięcia sprawy. Z zasady ogólnej, ustalonej w art. 7 *kpa*, wynikał obowiązek podejmowania tylko czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, a z art. 12 § 1 *kpa* obowiązek szybkiego załatwienia sprawy przy posłużeniu najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia;

(dowód: akta kontroli str. 914-946)

[2] w odniesieniu do decyzji wydanych na wniosek nabywcy na podstawie art. 2a ust. 4 pkt 2 *ukur*:

a) decyzja nr 113/2016 z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody dla nabywcy na nabycie nieruchomości rolnej o powierzchni 0,7 ha:

- w ramach postępowania w sposób prawidłowy zweryfikowano spełnianie przez nabywcę wymogów określonych w art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. a-c co do posiadania kwalifikacji rolniczych, rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej oraz pozyskano zobowiązanie do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego;

(dowód: akta kontroli str. 947-952)

b) decyzja nr 202/2017/KOWR z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie wyrażenia zgody dla nabywcy na nabycie nieruchomości rolnej o powierzchni 228,6772 ha:

- w trakcie postępowania zweryfikowano spełnianie przez nabywcę warunków ustalonych przepisem art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. a-c co do posiadania kwalifikacji rolniczych, rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej oraz pozyskano zobowiązanie do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego. Nie uzyskano od nabywcy jednoznacznego dowodu potwierdzającego spełnianie warunku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 *ukur* nie przekroczenia granicy 300 ha łącznej powierzchni użytków rolnych po nabyciu przedmiotowej nieruchomości w postaci oświadczenia nabywcy poświadczonego przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta (art. 7 ust. 5 pkt 2 *ukur*) – w aktach sprawy oświadczenie nabywcy bez wymaganego poświadczania przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, ujmuje ogólne stwierdzenie, że po nabyciu nie zostanie przekroczona granica 300 ha bez podania posiadanych nieruchomości rolnych oraz odrębne zaświadczenie burmistrza gminy, na obszarze której położona była nabywana nieruchomość. Takie dowody nie odpowiadały wymogom art. 7 ust. 5 pkt 2 *ukur* oraz nie pozwalały na jednoznaczną weryfikację maksymalnej dopuszczalnej powierzchni 300 ha, bowiem nabywca mógł posiadać nieruchomości rolne na obszarze innych gmin;
- Zastępca Dyrektora OT we Wrocławiu w swych wyjaśnieniach w tej sprawie nawiązał ogólnie do zasad ustalania i dokumentowania postępowań związanych z wydawaniem decyzji, jak również wykazał, że nabywca w czasie rozpatrywania sprawy posiadał gospodarstwo rodzinne o powierzchni nieprzekraczającej 300 ha;

(dowód: akta kontroli str. 953-959, 1000, 1699-1714)

c) decyzja nr 85/2016 z dnia 7 grudnia 2016 r. w sprawie nie wyrażenia zgody dla nabywcy na nabycie nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 180,0875 ha:

- w uzasadnieniu decyzji niewyrażenie zgody argumentowano brakiem spełniania przez nabywcę wymogu określonego w art. 2a ust. 4 pkt 2 lit b *ukur*, co do rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej. Z treści wniosku nabywcy

potwierdzonej zebrany materiał dowodowy w postaci oświadczenia nabywcy poświadczonego przez burmistrza gminy, dokumentów potwierdzających posiadanie wymaganych kwalifikacji rolniczych, opinii wydanej przez właściwy ośrodek doradztwa rolniczego, wynikało, że wnioskodawca prowadzi od 2012 r. (od czterech lat) gospodarstwo rolne o łącznej powierzchni 12,1721 ha, od 1998 r. prowadził działalność ogrodniczą (uprawa warzyw) na powierzchni poniżej jednego hektara. W tej sytuacji na dzień złożenia wniosku nie był rolnikiem indywidualnym w rozumieniu art. 6 ust. 1 *ukur*, bowiem nie spełniał wymogu osobistego prowadzenia przez okres, co najmniej 5 lat gospodarstwa rolnego według definicji zawartej w art. 2 pkt 2 *ukur* i w związku z tym dla nabycia przedmiotowej nieruchomości wymagana była zgoda na podstawie art. 2a ust. 4 pkt 2 *ukur* Dyrektora OT we Wrocławiu w ramach pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR;

- w uzasadnieniu decyzji nr 85/2016 uzasadnienie dotyczące niespełniania kryterium rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej ograniczono do zapisu: „[...] rękojmianie została w przedmiotowej sprawie w sposób wystarczający udokumentowana, a mając na względzie fakt, iż przedmiotem nabycia jest nieruchomość o znacznej powierzchni, tj. 180,0875 ha, w ocenie organu złożone oświadczenia nie mogły stanowić wyłącznego, dostatecznego dowodu, potwierdzającego rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej”. Nie odniesiono się do części zgromadzonych dowodów, m.in. do pozytywnej opinii wydanej przez Wielkopolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Poznaniu Zespół doradczy w powiecie kościańskim oraz do faktu prowadzenia osobiście od czterech lat gospodarstwa rolnego o powierzchni 12,1721 ha;
- Zastępca Dyrektora OT we Wrocławiu w sprawie tej wskazał, że (wybrane cytaty): „przesłanka rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej, od istnienia której ustawodawca uzależnił wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej, nie została zdefiniowana w przepisach *ukur* [...] w związku z okolicznością, iż nabywca zamierzał nabyć grunty rolne o łącznej powierzchni 180,0875 ha, przy wydawaniu rozstrzygnięcia należało wziąć pod uwagę nie tylko okoliczność posiadania przez nabywcę kwalifikacji rolniczych, ale przede wszystkim okoliczność, czy posiada udokumentowane doświadczenie w prowadzeniu działalności rolniczej, oraz czy nabywany grunt rolny będzie stanowił czynnik produkcyjny i źródło utrzymania rodziny. [...] zajmowali się prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży hurtowej maszyn wykorzystywanych w górnictwie, budownictwie oraz inżynierii lądowej i wodnej, a więc profil jego działalności nie stanowi rolnictwo. Mając na uwadze powyższe, tut. Oddział uznał, iż nabywca nie daje rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej, ponieważ nie wykazał, że na nabywanej nieruchomości będzie prowadził działalność rolniczą, która miałaby stanowić źródło utrzymania jego rodziny”;

(dowód: akta kontroli str. 934-945, 960-988)

d) decyzja nr 109/2018/KOWR z dnia 21 lutego 2018 r. w sprawie nie wyrażenia zgody dla nabywcy na nabycie nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 12,2800 ha:

w uzasadnieniu decyzji wskazano, że nabywca nie spełnia wymogu określonego w art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. a) co do posiadania kwalifikacji rolniczych. Odstąpiono od weryfikacji pozostałych przesłanek wynikających z art. 2a ust. 2 pkt 2 lit b i c, tj. czy daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej oraz zobowiązania do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze, której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego. Wskazano, że dla wyrażenia zgody nabywca musi spełnić kumulatywnie (łącznie) wszystkie przesłanki ustalone przepisem art. 2a

ust. 4 pkt 2 lit a-c *ukur*. W tej sytuacji wobec nie spełnienia jednej z nich, organ nie mógł pozytywnie rozpatrzyć wniosku niezależnie od weryfikacji pozostałych przesłanek.

(dowód: akta kontroli str. 989-991)

e) decyzja nr 121/2017/KOWR z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie nie wyrażenia zgody dla nabywcy na nabycie ½ udziału w nieruchomości rolnej o łącznej powierzchni 26,0400 ha:

w uzasadnieniu decyzji wskazano, że nabywca nie spełnia wymogu określonego w art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. a) co do posiadania kwalifikacji rolniczych. W trakcie postępowania korzystając z uprawnień wynikających z art. 50 § 1 kc wystąpiono do nabywcy o udokumentowanie spełniania pozostałych dwóch przesłanek ustalonych art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. b i c *ukur*, tj., że daje rękojmię należytego prowadzenia działalności (założenia sposobu prowadzenia gospodarstwa rodzinnego z opinią ODR, informacja o doświadczeniu i wiedzy w prowadzeniu działalności rolniczej, opinia organu społeczno-zawodowego rolników, w tym izby rolniczej, informacja o ukończonych kursach, szkoleniach) oraz przedłożenia zobowiązania do zamieszkania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze, której położona jest jedna z nieruchomości, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego. Wystąpiono także do zbywcy o przedłożenie aktualnego zaświadczenia o przeznaczeniu w mpzp lub studium, aktualnych danych z ewidencji gruntów, informacji o obciążeniach nieruchomości. Dla wyrażenia zgody nabywca musiał spełnić kumulatywnie (łącznie) wszystkie przesłanki ustalone przepisem art. 2a ust. 4 pkt 2 lit a-c *ukur*, w sytuacji kiedy nie spełniał jednej z nich, organ nie mógł pozytywnie rozpatrzyć wniosku i w związku z tym nie było potrzeby badania pozostałych przesłanek. Decyzja została wydana po upływie 10 miesięcy i osiem dni od daty wszczęcia, przez okres ponad sześciu miesięcy nie prowadzono żadnych udokumentowanych działań. Zastępca Dyrektora OT we Wrocławiu poinformował, że pracownik, który dopuścił do zwłoki został odsunięty od prowadzenia spraw związanych z wydaniem zgody w trybie art. 2a ust. 4 *ukur*.

(dowód: akta kontroli str. 992-998)

f) decyzja nr 199/2018/KOWR z dnia 26 marca 2018 r. w sprawie umorzenia postępowania w sprawie wyrażenia zgody dla nabywcy na nabycie nieruchomości rolnej o łącznej powierzchni 2,3500 ha:

decyzja o umorzeniu została podjęta w oparciu o oświadczenie nabywcy o rezygnacji z nabycia bez wskazania przyczyn. W okresie od złożenia wniosku o wyrażenie zgody na nabycie do rezygnacji OT we Wrocławiu prowadził postępowanie występując do nabywcy w trybie art. 50 § 1 kc o przedłożenie dokumentów potwierdzających spełnianie przesłanek ustalonych przepisem art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. a-c *ukur*.

(dowód: akta kontroli str. 999)

2.2.3. Przepis art. 8a ust. 1 *ukur* zobowiązywał KOWR do sprawowania nadzoru nad spełnianiem zobowiązania, o którym mowa w art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c *ukur*, tj. do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego oraz warunków, o których mowa w art. 2b ust. 1 i 2 *ukur*, tj. do prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej do prowadzenia tego gospodarstwa osobiście a także, że w okresie tych 10 lat, nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom. Nadzór powinien być sprawowany poprzez kontrole przeprowadzane zgodnie z przyjętym i zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego KOWR planem kontroli. Wyniki

kontroli powinny być udokumentowane w protokole z kontroli podpisanym przez osobę kontrolowaną oraz kontrolującego. Jeden egzemplarz powinien być przekazany osobie kontrolowanej, która mogła wnieść uwagi.

Dyrektor Generalny KOWR ustalił dla OT we Wrocławiu plan kontroli na 2017 r. (zatwierdzony w dniu 5 czerwca 2017 r.) i na 2018 r. (zatwierdzony w dniu 23 maja 2018 r.). W planie na 2017 r. (po zmianie) ujęto 34 decyzje dotyczące 28 zidentyfikowanych podmiotów⁵⁵. Zrealizowano 27 kontroli, które dotyczyły 32 decyzji. nie zrealizowano kontroli dwóch decyzji wydanych w 2016 r. dla jednego rolnika indywidulanego z przyczyn obiektywnych⁵⁶. Analiza szczegółowa pięciu postępowań kontrolnych z 2017 r. wykazała, że w każdym przypadku postępowanie kontrolne rozpoczynano od przesłania zawiadomienia o kontroli, w którym ujmowano podstawę prawną kontroli, przedmiot kontroli, czas trwania kontroli i przewidywany termin kontroli na miejscu, żądane do przedłożenia dokumenty potwierdzające spełnianie wymaganych *ukur* warunków. Wyniki kontroli dokumentowano na ustalonym wzorze protokołu kontroli ujmującym wszystkie elementy ustalone przepisem art. 8a ust. 7 *ukur* z wyjątkiem czasu trwania kontroli (czas trwania kontroli ujmowano w zawiadomieniu o kontroli). Ujawniono brak dowodów potwierdzających część zapisów zawartych w protokole z kontroli potwierdzających spełnianie warunków wynikających z *ukur* (opis w sekcji ustalone nieprawidłowości).

W planie na 2018 r. ujęto kontrolę 51 decyzji dotyczących 31 podmiotów i 67 nieruchomości rolnych, co stanowiło 13,5% próbę w odniesieniu do ilości decyzji pozytywnych wydanych w 2017 r.⁵⁷. Ilość decyzji i nieruchomości ujętych w planie kontroli na 2018 r. spełniała wymagania ustalone przez Dyrektora Generalnego KOWR w ramach wytycznych ustalonych na podstawie pisma z dnia 8 maja 2018 r. – minimum 5% wydanych w 2017 r. decyzji pozytywnych (379) i nie mniej niż 50 nieruchomości. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie podjęto planowanych na 2018 r. kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 804, 834-851, 855-860)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) Nie podjęto działań celem pozyskania należności KOWR z tytułu opłaty za niedotrzymanie zobowiązań określonych w umowie przeniesienia własności z Zasobu WRSP.

Nie podjęto działań celem wpłaty przez zbywcę należności na rzecz OT we Wrocławiu w łącznej kwocie 188 680 zł, stanowiącej 40% ceny sprzedaży wynikającej z zapisów aktu notarialnego umowy sprzedaży rep. A nr 7862/2013 z dnia 28 listopada 2013 r. związku z niedotrzymaniem zobowiązań umownych, co do prowadzenia osobiście w okresie 10 lat od dnia nabycia, tj. do dnia 28 listopada 2023 r. działalności rolniczej na nabytej z Zasobu WRSP nieruchomości ze względu na zbycie tych nieruchomości przed upływem 10 lat (umowa warunkowa sprzedaży Rep. A nr 6462/2017 z dnia 7 lipca 2017 r., umowa przeniesienia własności Rep. A nr 8465/2017 z dnia 12 września 2017 r.) oraz wobec należności w kwocie 93 000 zł stanowiącej 40% ceny sprzedaży wynikającej z aktu notarialnego umowy sprzedaży rep. A nr 8452/2013 z dnia 19 grudnia 2013 r. w związku z niedotrzymaniem zobowiązań umownych, co do prowadzenia osobiście w okresie 10 lat od dnia nabycia, tj. do 19 grudnia 2023 r. działalności rolniczej na nabytej z Zasobu WRSP nieruchomości ze względu na zbycie tych nieruchomości przed upływem 10 lat

⁵⁵ Wydane w 2016 r. i do dnia 30 kwietnia 2017 r.

⁵⁶ Zgon nabywcy.

⁵⁷ Baza ustalona przez Dyrektora Generalnego KOWR w piśmie CEN.DKUR.D.571.1.2018.36 z dnia 8 maja 2018 r.

(umowa warunkowa sprzedaży Rep. A nr 10924/2017 z dnia 31 października 2017 r., umowa przeniesienia własności Rep. A nr 722/2018 z dnia 29 stycznia 2018 r.). Dyrektor OT we Wrocławiu poinformował Wydział Finansowo-Księgowy o powyższych należnościach – odpowiednio w dniu 31 sierpnia 2017 r. i w dniu 21 grudnia 2017 r. Należności tych – wbrew art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁸ - do czasu kontroli NIK w czerwcu 2018 r. nie ujęto w ewidencji księgowej OT we Wrocławiu i nie podjęto działań celem uzyskania tych należności.

Pełniąca obowiązki Kierownika Wydziału Finansowo-Księgowego wyjaśniła, że wpłynęły informacje od Dyrektora OT we Wrocławiu o zawarciu przedmiotowych warunkowych umów sprzedaży i możliwych należnościach zbywcy z tytułu konieczności zapłaty 40% ceny sprzedaży z 2013 r., jednak nie otrzymano umów przenoszących własność, co stanowiło warunek konieczny dla powstania tych należności. Wskazała, że nie otrzymano właściwych umów przeniesienia własności od notariusza i zbywcy, bowiem przepisy prawa nie przewidują takiego obowiązku. Wpływ miały także zmiany organizacyjne związane z powołaniem KOWR w miejsce ANR i wynikające z tego rozszerzenie zakresu zadań przy ograniczonych zasobach kadrowych. Poinformowała, że w trakcie kontroli NIK w dniu 7 czerwca 2018 r. należności w kwocie 281 680 zł zostały zaksięgowane i pozostaje możliwość ich pozyskania, gdyż nie uległy przedawnieniu.

Dyrektor OT we Wrocławiu w przedmiotowej sprawie wyjaśnił, że OT we Wrocławiu nie posiadał wiedzy, czy po zawarciu warunkowych umów sprzedaży zawarto umowy przeniesienia własności, co było warunkiem koniecznym dla obowiązku wniesienia przedmiotowych opłat przez zbywcę. Wskazał, że nie ma żadnej podstawy prawnej, z której wynikałby obowiązek przekazania bądź żądania udzielenia informacji KOWR dotyczących aktu notarialnego umowy przeniesienia własności od notariusza. W tej sytuacji OT we Wrocławiu może uzyskać taką informację poprzez analizę zapisów zmian właścicielskich w księgach wieczystych. Ponadto podał, że weryfikacja taka dokonywana jest okresowo raz w roku przy uwzględnieniu terminów przedawnienia wynikających z *kc*.

Zastępca Dyrektora OT we Wrocławiu, odpowiedzialny w ramach swoich obowiązków za nadzór i koordynację czynności zmierzających do pozyskiwania należności OT we Wrocławiu wyjaśnił, że KOWR pozyskuje informacje w przedmiotowej sprawie dzięki monitoringowi zmian właścicielskich w księgach wieczystych, który jest dokonywany raz w roku.

NIK zauważyła, że dostępność do aktów notarialnych przeniesienia własności zapewniona jest poprzez zapisy ksiąg wieczystych, do których zapewniona jest ciągła dostępność w wersji elektronicznej. Wskazane w wyjaśnieniach działanie systemowe analizy aktów notarialnych raz w roku nie dotyczy tej sytuacji, bowiem takie działanie obejmuje akty notarialne przeniesienia własności w sytuacji, kiedy nie jest znany OT we Wrocławiu fakt zamiaru i następnie przeniesienia własności, bowiem nie zachodzą przesłanki z *ukur m.in.* w zakresie pierwokupu i nie jest wymagane zawarcie warunkowej umowy sprzedaży – notariusz sporządza od razu umowę przeniesienia własności. Dopiero okresowa weryfikacja aktów przeniesienia własności poprzez analizę ksiąg wieczystych pozwala ustalić, czy nie wystąpił obowiązek zapłaty przez zbywcę 40% opłaty w związku z niezachowaniem zobowiązań umownych, w tym co do prowadzenia w okresie 10 lat od dnia nabycia osobiście działalności rolniczej na nabytej z Zasobu WRSP nieruchomości rolnej. W sytuacji, kiedy OT we Wrocławiu pozyskuje informację o zamiarze zbycia nieruchomości rolnej nabytej wcześniej z Zasobu WRSP w związku z otrzymaniem od notariusza aktu notarialnego warunkowej umowy sprzedaży (*m.in.* ze względu na

⁵⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

prawo pierwokupu KOWR ustalone przepisem art. 3 ust. 4 *ukur*) należało przeprowadzać bieżącą analizę zapisów księgi wieczystej tej nieruchomości dla ustalenia daty zawarcia aktu notarialnego umowy przeniesienia własności celem wystąpienia z wezwaniem do zapłaty przedmiotowej opłaty niezwłocznie po zawarciu takiej umowy.

W trakcie kontroli NIK, w dniu 7 czerwca 2018 r., wystąpiono do zbywcy z wezwaniem do zapłaty przedmiotowych opłat w wysokości 188 680 zł i 93 000 zł w terminie 7 dni od jego doręczenia. Po upływie tego terminu przedmiotowe należności skierowano do windykacji.

Zastępca Dyrektora OT we Wrocławiu odpowiedzialny w ramach zakresu obowiązków do nadzoru i koordynacji czynności zmierzających do ściągania należności OT we Wrocławiu odnośnie, czy ustalono formalne zasady postępowania wobec należności z tytułu opłat w przypadku nie wypełnienia umownych zobowiązań, m.in., co do prowadzenia w okresie 10 lat od dnia nabycia osobiście działalności rolniczej na nabytej z Zasobu WRSP nieruchomości rolnej, oraz czy przypisano realizację tych zadań określonym pracownikom OT we Wrocławiu wyjaśnił, że postępowano zgodnie z zasadami ustalonymi przez Prezesa ANR w zarządzeniu nr 10/13 z 18 stycznia 2013 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości [...]. Wskazał, że w zakresach obowiązków pracowników OT we Wrocławiu nie przypisano zadań związanych z analizą aktów notarialnych odnośnie opłaty umownej w związku z niedotrzymaniem warunków zawartych w umowie sprzedaży z Zasobu WRSP, zadania te są realizowane na ustne polecenie przełożonego.

(dowód: akta kontroli str. 600-642, 643-681, 861-875, 1969-1972, 2049-2068)

2) Wydając decyzję o wyrażeniu zgody dla zbywcy na zbycie nieruchomości rolnych dla nabywcy, który posiadał nieruchomości rolne o powierzchni przekraczającej dopuszczalne 300 ha, nie zachowano wytycznych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczących przeciwdziałaniu nadmiernej koncentracji.

Na podstawie decyzji nr 151/2016 z dnia 14 grudnia 2017 r. Zastępca Dyrektora OT we Wrocławiu wyraził zgodę dla zbywcy na zbycie nieruchomości rolnych o powierzchni 28,7173 ha na rzecz wskazanego nabywcy. Dla weryfikacji przesłanki określonej w art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. c) *ukur*, że w wyniku nabycia u nabywcy nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych nie zastosowano wytycznych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Minister RiRW) wyrażonych pismem GZ.sp.073.43.2017 z dnia 30 marca 2017 r. W przedmiotowym piśmie Minister RiRW ustalił, że wytyczną w odniesieniu do innych podmiotów niż rolnicy indywidualni, powinna być zasada ustalona przepisem art. 2a ust. 2 *ukur*, tj., że powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa nabywcy nie mogła przekraczać powierzchni 300 ha użytków rolnych ustalonej zgodnie z zasadami określonymi w art. 5 ust. 2 i 3 *ukur*. W momencie wydania decyzji nr 151/2016 nabywca (sp. z o.o.) posiadał nieruchomości rolne o łącznej powierzchni 301,2747 ha i zamierzał powiększyć powierzchnię do 329,9920 ha. W tej sytuacji, zgodnie z przywołanymi wyżej wytycznymi Ministra RiRW, wniosek zbywcy nie mógł być rozpatrzony pozytywnie, bowiem nie spełniał kryterium ustalonego przepisem art. 2a ust. 4 pkt. 1 lit. c) *ukur*, bowiem w wyniku nabycia u nabywcy doszłoby do nadmiernej koncentracji gruntów. Pomimo tego Zastępca Dyrektora OT we Wrocławiu, działając w oparciu o upoważnienie Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 1 września 2017 r., wydał w dniu 14 grudnia 2017 r. decyzję nr 151/2017 na podstawie której wyraził zgodę na wniosek zbywcy na nabycie przedmiotowej nieruchomości przez wskazanego nabywcę.

Zastępca Dyrektora OT we Wrocławiu wydając decyzję nr 151/2017 wyjaśnił (wybrane cytaty): „interpretacji pojęcia „nadmierna koncentracja” dokonał Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismem z dnia 30 marca 2017 r., znak GZ.sp.073.43.2017,

przy czym nie określił jednak czy dotyczy to wszystkich gruntów rolnych będących w posiadaniu rolnika indywidualnego, a więc gruntów rolnych będących przedmiotem własności, współwłasności, współposiadania samoistnego, współposiadania na podstawie użytkowania wieczystego lub na podstawie umowy dzierżawy. W przedmiotowym postępowaniu, nabywca nieruchomości rolnej w oświadczeniu z dnia 3 listopada 2017 r. wskazał, iż jest właścicielem użytków rolnych o łącznej powierzchni 97,7136 ha oraz współużytkownikiem użytków rolnych o powierzchni 203,5611 ha, położonych w obrębie Połupin, gm. Dąbie. Ze zgromadzonych w aktach sprawy dowodów wynika, iż nabywca posiada jedynie grunty rolne o łącznej powierzchni 104,2341 ha. organ z urzędu posiadał wiedzę, iż spółka DELTA AGRO Sp. z o.o. wnioskiem z dnia 14 września 2016 r. wystąpiła o wyrażenie zgody na nabycie przez PHI AGRO Sp. z o.o. m.in. nieruchomości rolnej o łącznej powierzchni 214,9720 ha, dla której prowadzona jest księga wieczysta nr ZG1K/00029402/9, których posiadanie usiłowała wykazać spółka PHI AGRO Sp. z o.o. (w księdze wieczystej nie było ujawnionych żadnych wpisów o obciążeniu nieruchomości umową dzierżawy lub innym tytułem obligacyjnym, strony nie przedłożyły umowy dzierżawy z datą pewną). W dniu 21 grudnia 2016 r. Zastępca Dyrektora Oddziału Terenowego ANR w Gorzowie Wlkp., kierujący Filią w Zielonej Górze, działając z upoważnienia Prezesa ANR, wydał decyzję odmowną w tym zakresie. Przedmiotowa decyzja stała się ostateczna w dniu 12 stycznia 2017 roku. Następnie w dniu 13 stycznia 2017 r. DELTA AGRO Sp. z o.o. złożyła żądanie, w trybie art. 2a ust. 6 ukur o nabycie m.in. nieruchomości rolnej, położonej w obrębie Połupin, gm. Dąbie, o łącznej powierzchni 214,9720 ha. Należy nadmienić, iż w dniu 18 grudnia 2017 r. KOWR złożył oświadczenie o nabyciu przedmiotowej nieruchomości w trybie art. 2a ust. 6 ukur, a Skarb Państwa stał się jej właścicielem. Oddział uznał, że w przedmiotowym przypadku została spełniona przesłanka z art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. c ukur, a wskutek nabycia przez PHI AGRO Sp. z o.o. nieruchomości rolnej o łącznej powierzchni 28,7173 ha nie doszło do nadmiernej koncentracji. PHI AGRO Sp. z o.o. byłaby bowiem właścicielem gruntów rolnych o łącznej powierzchni ok. 124 ha, a więc poniżej określonego powyżej limitu powierzchniowego 300 ha użytków rolnych. Grunty rolne o łącznej 214,972 ha (203,5611 ha użytków rolnych), położone w Połupinie, gm. Dąbie, znajdowały się nietrwale w posiadaniu PHI AGRO Sp. z o.o., a ich ówczesny właściciel DELTA AGRO Sp. z o.o. wystąpił z żądaniem nabycia w trybie art. 2 ust. 6 ukur, które to żądanie zostało zrealizowane. Przedmiotowa sprawa została więc rozpatrzona zgodnie z wytycznymi Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi”.

NIK zauważyła, że użyty w wyjaśnieniach argument, że Minister RiRW w wytycznych ustalonych w piśmie z dnia 30 marca 2017 r. nie określił czy dopuszczalna powierzchnia 300 ha dotyczy wszystkich gruntów rolnych będących w posiadaniu rolnika indywidualnego, a więc gruntów rolnych będących przedmiotem własności, współwłasności, współposiadania samoistnego, współposiadania na podstawie użytkowania wieczystego lub na podstawie umowy dzierżawy nie znajduje potwierdzenia w treści przedmiotowego pisma, bowiem Minister RiRW wprost wskazał, aby wobec podmiotów niebędących rolnikami indywidualnymi w rozumieniu ukur stosować zasady obowiązujące rolników indywidualnych ustalone przepisem art. 2a ust. 2 ukur. Przepis art. 2a ust. 2 ukur odwołując się do zapisów art. 5 ust. 2 i 3 ukur, określał, że powierzchnia nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekraczać powierzchni 300 ha użytków rolnych, w której należało uwzględnić powierzchnię nieruchomości rolnych odpowiadających udziałowi we współwłasności takich nieruchomości, a w przypadku współwłasności łącznej należało uwzględnić łączną powierzchnię nieruchomości rolnych stanowiących przedmiot współwłasności. Przy czym zasada ta obowiązywała także wobec użytków rolnych będących przedmiotem

współposiadania samoistnego oraz współposiadania na podstawie użytkowania wieczystego lub na podstawie umowy dzierżawy. Przywołany w wyjaśnieniach argument, że wydając przedmiotową decyzję wzięto pod uwagę trwające w tym czasie postępowanie związane z nabyciem 214,9720 ha użytków rolnych z 301,2747 ha wchodzących w skład gospodarstwa rolnego prowadzonego przez nabywcę, przez KOWR OT w Gorzowie Wielkopolskim w ramach obowiązku określonego w art. 2a ust. 6 *ukur*, co spowoduje w przyszłości zmniejszenie powierzchni i nabywca po nabyciu nieruchomości rolnych objętych decyzją nr 151/2017 będzie miał gospodarstwo rolne o powierzchni ok. 124 ha, a więc poniżej 300 ha, nie może być uwzględniony, bowiem ustalony w sposób prawidłowy stan faktyczny na dzień wydania decyzji, tj. na dzień 14 grudnia 2017 r. potwierdzał posiadanie przez nabywcę 301,2747 ha. Oświadczenie o nabyciu 214,9720 ha przez KOWR OT w Gorzowie Wielkopolskim w formie aktu notarialnego w trybie art. 2a ust. 6 zostało złożone w dniu 18 grudnia 2017 r., tj. cztery dni po wyrażeniu zgody na podstawie decyzji 151/2017. Po wydaniu decyzji 151/2017 w skład gospodarstwa rolnego nabywcy wchodziły użytki rolne o łącznej powierzchni 329,9920 ha, a więc przekraczały o 29,9920 ha maksymalną powierzchnię 300 ha.

(dowód: akta kontroli str. 881-913, 1699-1714, 2145-2148)

3) Nierzetelne przeprowadzenie kontroli nabywców nieruchomości w ramach obowiązku ustalonego przepisem art. 8a ust. 1 *ukur*.

Badanie pięciu postępowań kontrolnych, spośród 27 kontroli przeprowadzonych przez OT we Wrocławiu w 2017 r. w ramach obowiązku określonego w art. 8a ust. 1 *ukur* w zakresie spełniania przez nabywców nieruchomości rolnych zobowiązania, o którym mowa w art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c *ukur*, tj. do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego oraz warunków, o których mowa w art. 2b ust. 1 i 2 *ukur*, tj. do prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej do prowadzenia tego gospodarstwa osobiście, a także, że w okresie tych 10 lat, nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom – wykazało następujące nieprawidłowości:

a) w jednym przypadku (kontrola nr 57.26.2017) sporządzono protokół z kontroli podpisany jednostronnie przez osobę przeprowadzającą kontrolę i zaliczono do kontroli zrealizowanych, choć w rzeczywistości kontrola nie została zrealizowana z przyczyn obiektywnych ze względu na zgon nabywcy nieruchomości rolnych, co odnotowano w protokole z kontroli. W tej sytuacji nie zrealizowano planu kontroli ustalonego przez Dyrektora Generalnego KOWR na 2017 r. – plan zakładał wykonanie 28 kontroli obejmujących 34 decyzje w sprawie wyrażenia zgody na nabycie przez inne podmioty na podstawie art. 2a ust. 4 *ukur*, zrealizowano 27 kontroli dotyczących 42 decyzji. Po ustaleniu przyczyny braku możliwości przeprowadzenia kontroli nie podjęto działań celem korekty planu poprzez wskazania i uzyskanie akceptacji od Dyrektora Generalnego KOWR innego rolnika indywidualnego do kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 1715)

b) w odniesieniu do pozostałych czterech postępowań kontrolnych:

- w trzech przypadkach (kontrola nr 57.16.2017, nr 57.2.2017, nr 57.20.2017) w protokole z kontroli odnotowano spełnienie przez nabywcę wymogu określonego w art. 2b ust. 2 *ukur*, przewidującego, że w okresie 10 lat od nabycia, nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom, choć w dokumentacji z kontroli nie było dowodu potwierdzającego spełnienie tego warunku. W przypadku dotyczącym kontroli

nr 57.18.2017 udokumentowano realizację zobowiązania poprzez zaświadczenie z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) Biura Terenowego w Strzelinie o złożeniu wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich na 2017 r. Zaświadczenie to było niekompletne, bowiem ujmowało dwie działki spośród trzech⁵⁹ podlegających kontroli (według zapisów decyzji o wyrażeniu zgody nr 60/2016 z dnia 14 listopada 2016 r.). Dodatkowo, w dwóch przypadkach (kontrola nr 57.16.2017 i nr 57.2.2017) w protokole kontroli poczyniono zapis o spełnieniu warunku wynikającego z art. 2b ust. 2 *ukur*, choć kontrolowany nie przedłożył zaświadczenia z ARiMR a konieczność przedłożenia takiego zaświadczenia ustalono w zawiadomieniu o kontroli. W jednym przypadku (nr 57.20.2017) w zawiadomieniu o kontroli nie wystapiono o przedłożenie zaświadczenia z ARiMR potwierdzającego złożenie wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich (w zawiadomieniu o kontroli nie wskazano żadnego dowodu potwierdzającego spełnianie przez nabywcę zobowiązania wynikającego z art. 2b ust. 2 *ukur*);

- w jednym przypadku (kontrola nr 57.20.2017) potwierdzono w protokole z kontroli spełnianie przez nabywcę zobowiązania określonego w art. 2b ust. 1 *ukur*, tj., że prowadzi osobiście gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nieruchomość rolna o powierzchni 4,7700 ha, wobec której Dyrektor OT we Wrocławiu na podstawie decyzji nr 61/2017 z dnia 29 marca 2017 r. wyraził zgodę na użytkowanie wieczyste, choć przedłożone przez nabywcę oświadczenie poświadczające przez burmistrza (dowód ustalony przepisem art. 7 ust. 1 *ukur*) nie potwierdzało, że przedmiotowa nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rolnego prowadzonego osobiście przez nabywcę. Oświadczenie potwierdzało prowadzenie gospodarstwa rolnego o powierzchni 6,4966 ha, w skład którego wchodziły użytki rolne o tej powierzchni. Przedmiotowa nieruchomość podlegająca kontroli została zalesiona – według definicji zawartej w art. 2 pkt 2 *ukur* odwołującej się do zapisów art. 55³ *kc* w dalszym ciągu wchodziła w skład gospodarstwa rolnego. W tej sytuacji dowodem potwierdzającym realizację przez nabywcę zobowiązania z art. 2b ust. 1 *ukur* do osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi kontrolowana nieruchomość, powinno być oświadczenie poświadczające przez burmistrza ujmujące gospodarstwo rolne o łącznej powierzchni 11,2666 ha (6,4966 ha użytków rolnych i 4,7700 gruntów leśnych);
- w trzech przypadkach (kontrola nr 57.2.2017, nr 57.16.2017 i nr 57.18.2017) w protokołach kontroli wskazano na spełnianie przez nabywcę zobowiązania wynikającego z art. 2b ust. 1 *ukur*, tj., że prowadzi osobiście gospodarstwo rolne, w skład którego weszły nieruchomości rolne nabyte po wyrażeniu zgody przez Dyrektora OT we Wrocławiu w trybie art. 2a ust. 4 *ukur*, choć zapisy oświadczenia nabywcy poświadczające przez wójta (burmistrza) nie potwierdzały, że przedmiotowe nieruchomości (podlegające kontroli) wchodziły w skład gospodarstwa rolnego prowadzonego osobiście przez nabywcę. Oświadczenia ujmowały bowiem łączną powierzchnię gospodarstwa rolnego oraz łączną powierzchnię użytków rolnych z podziałem na rodzaj posiadania (własność, użytkowanie wieczyste, samoistny posiadacz, dzierżawa) na dzień złożenia oświadczenia, nie wskazując czy w skład gospodarstwa rolnego prowadzonego osobiście wchodzi nieruchomości rolne, które stanowią przedmiot kontroli. Oświadczenie dotyczące kontroli nr 57.2.2017 ujmowało gospodarstwo rolne o łącznej powierzchni 28,9436 ha, w skład którego wchodziły użytki rolne o tej powierzchni, a kontrola dotyczyła jednej działki o powierzchni 1,13 ha –

⁵⁹ W zaświadczeniu ujęto działki nr 136/5 o powierzchni 13,31 ha i 136/7 o powierzchni 13,54 ha, nie ujęto działki nr 136/4 o powierzchni 0,70 ha.

oświadczenie nie potwierdzało, czy ta działka wchodzi w skład gospodarstwa rolnego prowadzonego osobiście przez nabywcę. Podobnie w przypadku pozostałych dwóch kontroli: a) nr 57.16.2017 – oświadczenie – 51,0737 ha, nieruchomość kontrolowana – 2,60 ha; b) nr 57.18.2017 – oświadczenia z terenu dwóch gmin – 64,3626 ha, nieruchomość kontrolowana – 27,55 ha.

W kwestii kontroli nr 57.26.2017 Dyrektor OT we Wrocławiu wyjaśnił: „sporządzony został protokół z kontroli (pismo znak: WRO.WKUR.57.26.2017.AD), w którym zawarta została informacja dotycząca zaistniałych okoliczności, uniemożliwiających przeprowadzenie kontroli. Zgodnie z zatwierdzonym planem kontroli przedmiotowa kontrola została wszczęta, ale z powodu śmierci kontrolowanego stała się bezprzedmiotowa i została umorzona. Z przyczyn niezależnych od tut. Oddziału dalsze czynności kontrolne nie mogły być skutecznie podejmowane. W ocenie tut. Oddziału plan kontroli został więc wykonany z tym zastrzeżeniem, iż sfinalizowanie jednej kontroli było niemożliwe z obiektywnych względów. Powzięcie informacji o śmierci kontrolowanego nastąpiło w dniu 09.04.2018 r., dlatego też nie było możliwości zmiany planu kontroli z jednoczesnym wskazaniem innego podmiotu do kontroli”.

W związku z powyższymi wyjaśnieniami NIK zauważa, że OT we Wrocławiu powziął informację o niemożliwości przeprowadzenia kontroli nr 57.26.2017 w dniu 9 kwietnia 2018 r., gdyż w tym czasie realizowano jeszcze kontrole ujęte w planie na 2017 r. (kontrola 57.20.2017).

Odnosnie kontroli nr 57.2.2017, nr 57.16.2017, nr 57.18.2017 i nr 57.20.2017 Dyrektor OT we Wrocławiu wyjaśnił, że: „nie zostały przeprowadzone żadne szkolenia dotyczące zadań kontrolnych KOWR nad realizacją obowiązków z art. 2b ust. 1 i 2 ukur oraz zobowiązania z art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c ukur. Jednocześnie należy podnieść, iż KOWR po raz pierwszy wykonywał nadzór na podstawie art. 8a ukur, dlatego też nie było możliwości skorzystania z dobrych praktyk i procedur wypracowanych w toku wcześniejszych kontroli.[...] przepisy ukur nie definiują konkretnych środków dowodowych, które mogłyby potwierdzić spełnianie warunków z art. 2b ust. 1 i 2 ukur oraz zobowiązania z art. 2a ust. 4 pkt 2 lit. c ukur.nie obowiązują w tym zakresie również żadne akty wewnętrzne. Dlatego też tut. Oddział, przeprowadzając przedmiotowe kontrole, posiłkował się w tym zakresie dowodami określonymi w art. 7 ukur. [...] pomocniczo i wspierająco jako dowody są wykorzystywane informacje dotyczące składania wniosków o dopłaty bezpośrednie na nabyte nieruchomości. ... wprawdzie z oświadczeń kontrolowanych o osobistym prowadzeniu gospodarstw rolnych, poświadczonych przez właściwych wójtów nie wynikało, że w skład prowadzonego gospodarstwa rolnego wchodzi nabyte nieruchomości rolne, to jednak z innych dowodów wynika, że obowiązek z art. 2b ust. 1 ukur i art. 2b ust. 2 ukur in fine jest realizowany prawidłowo, np. informacje o przyznaniu płatności obszarowych na nabyte nieruchomości rolne, użytkowanie rolnicze nabytych nieruchomości czy też sprzedaż przez kontrolowanego produktów rolnych. W kontroli nr 57.18.2017 ... wykazano, że nabywca prowadzi osobiście gospodarstwo rolne o łącznej powierzchni 64,3626 ha, w skład którego weszły nabyte nieruchomości rolne. Wprawdzie do dopłat bezpośrednich kontrolowany zgłosił jedynie 2 z 3 nabytych działek gruntu, ale należy wskazać, iż w skład działki nr 136/4 wchodzi wyłącznie użytki gruntowe stanowiące las, co mogło być powodem niewystąpienia przez kontrolowanego o dopłaty obszarowe. Co więcej, przedmiotowa działka nie została zgłoszona do płatności obszarowych przez żaden inny podmiot. Natomiast oględziny wykazały, iż nabyte nieruchomości rolne zostały przygotowane pod uprawę (orka zimowa). Odnosnie potwierdzenia w protokole kontroli nr 57.20.2017... na miejscu organ ustalił, iż kontrolowany prowadzi gospodarstwo rolne o łącznej powierzchni 11,24 ha, w skład którego wchodzi nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego o powierzchni

4,77 ha (protokół kontroli część VIII, pkt 4a). Ponadto nabywca przedłożył oświadczenie o osobistym prowadzeniu gospodarstwa rolnego z dnia 09.04.2018 r. poświadczane przez Burmistrza Miasta i Gminy Wleń, z którego wynika, że od dnia 27.04.2009 r. osobiście prowadzi gospodarstwo rolne na terenie gminy Wleń o łącznej powierzchni 6,4966 ha. Brak w oświadczeniu informacji o powierzchni gruntów nabytych w drodze decyzji nr 61/2017 z dn. 29.03.2017 r. może wynikać z okoliczności przekwalifikowania w całości gruntów nabytej nieruchomości rolnej na lasy, a przedłożone przez nabywcę oświadczenie o osobistym prowadzeniu gospodarstwa rolnego dotyczy powierzchni użytków rolnych”.

(dowód: akta kontroli str. 1716-1776, 2041-2047)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą OT we Wrocławiu w niewielkim zakresie korzystał z przewidzianych w *ukur* możliwości kształtowania polityki rolnej w celu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych. Na w sumie 499 spraw związanych z prywatnym obrotem nieruchomościami rolnymi, o łącznej powierzchni 8508,0 ha, tylko w trzech przypadkach skorzystano z prawa pierwokupu takich nieruchomości o łącznej powierzchni 268,9 ha, w jednym przypadku odkupiono nieruchomość rolną o powierzchni 35,1 ha i również w jednym przypadku zrealizowano obowiązek nabycia do Zasobu WRSP nieruchomości rolnej o powierzchni 1,2 ha w związku z odmową udzielenia zgody na jej sprzedaż przez zbywcę. Ponadto do Zasobu WRSP przyjęto i zagospodarowano poprzez dzierżawę w sumie 64,5 ha nieruchomości rolnych.

Prawidłowo wydawano decyzje administracyjne dotyczące wyrażenia (w trybie art. 2a ust. 4 *ukur*) zgody, bądź odmowy nabycia gruntów rolnych przez podmioty niebędące rolnikiem indywidualnym. Spośród 919 wniosków o wyrażenie takiej zgody, dotyczących nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 3249,3 ha, w 749 przypadkach wydano decyzje pozytywne (obejmujące 2468,2 ha), w 28 przypadkach wydano decyzje negatywne (dotyczące powierzchni 281,6 ha), a w pozostałych 142 sprawach, dotyczących 499,5 ha, postępowania umorzono. Analiza dziewięciu postępowań z tego zakresu wykazała, że w jednym przypadku wbrew wytycznym Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydano zgodę na sprzedaż 28,7 ha na rzecz nabywcy, który posiadał nieruchomości rolne o powierzchni przekraczającej dopuszczalne 300 ha i nie mógł uzyskać zgody na nabycie ze względu na nadmierną koncentrację użytków rolnych.

Nieprawidłowości wystąpiły także w związku z realizacją kontroli spełniania przez nabywców nieruchomości rolnych zobowiązań wynikających z *ukur*, w szczególności w zakresie osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego (w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna), oraz zakazu jej zbycia i oddania w posiadanie innym podmiotom przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia.

Dopiero w wyniku kontroli NIK podjęto działania w celu uregulowania przez zbywcę nieruchomości rolnych należności na rzecz OT we Wrocławiu w łącznej kwocie 281,7 tys. zł, powstałych w związku z niedotrzymaniem zobowiązań umownych w kwestii osobistego prowadzenia działalności rolniczej na nabytej nieruchomości rolnej w okresie 10 lat od dnia jej nabycia.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*⁶⁰ (dalej: „*ustawa o NIK*”), wnosi o:

- 1) Zapewnienie rzetelnego, z zachowaniem wymaganego zakresu, prowadzenia czynności związanych z analizą i gromadzeniem danych stanowiących podstawę

⁶⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

do skorzystania z prawa pierwokupu, nabycia i odkupu nieruchomości rolnych do Zasobu WRSP, jak również wydania decyzji w sprawie zgody na nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż wymienione w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o *kształtowaniu ustroju rolnego*.

- 2) Zapewnienie prawidłowego i terminowego naliczania i egzekwowania należności z tytułu wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP, szczególnie poprzez:
 - a) przekazywanie spraw związanych z bezumownym użytkowaniem nieruchomości rolnych z Wydziału Kształtowania Polityki Rolnej i Zasobu do Wydziału Finansowo-Księgowego niezwłocznie po doręczeniu użytkownikowi wezwania do wydania takiej nieruchomości w celu naliczenia wynagrodzenia przysługującego na podstawie art. 39b ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o *gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*,
 - b) ustalenie procedur i terminów realizacji działań związanych z ustaleniem roszczenia z tytułu wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnych celem wyeliminowania przypadków przedawnienia wynikającego z art. 229 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*, tj. wystąpienia z roszczeniem po upływie jednego roku od dnia wydania nieruchomości rolnej,
 - c) wprowadzenie szczegółowych zasad naliczania podatku VAT od wynagrodzeń za bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnej, uwzględniających stanowisko Ministra Finansów zawarte w piśmie nr PT8.056.1.2016 z dnia 29 kwietnia 2016 r. i zasady ustalone przez Prezesa ANR w piśmie BP.ZGZ.SDN.4200.5.12.3006.2013.EŚ z 27 sierpnia 2013 r. w odniesieniu do pozwu sądowego o wydanie nieruchomości.
- 3) Kontynuowanie działań mających na celu pozyskanie od zbywcy nieruchomości rolnych należności w łącznej kwocie 281,7 tys. zł z tytułu opłaty za niedotrzymanie zobowiązania umownego co do osobistego prowadzenia przez okres 10 lat działalności rolniczej na nieruchomości rolnej nabytej z Zasobu WRSP.
- 4) Zweryfikowanie sposobu ustalania wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnych dla wszystkich bezumownych użytkowników z okresu objętego kontrolą pod kątem prawidłowości naliczenia podatku VAT i jego odprowadzenia do budżetu państwa.
- 5) Dokonanie analizy wszystkich ujawnionych w czasie kontroli NIK przypadków przedawnienia należności z tytułu wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP celem ustalenia ich przyczyn i osób odpowiedzialnych.
- 6) Określenie zasad prowadzenia kontroli dotyczących realizacji przez nabywców nieruchomości rolnych zobowiązań wynikających z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o *kształtowaniu ustroju rolnego*, w szczególności w zakresie sposobu dokumentowania czynności kontrolnych, w tym związanych z realizacją obowiązku osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna oraz obowiązku zakazu jej zbycia i oddania w posiadanie innym podmiotom przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, dnia 23 lipca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
z up.
.....
podpis
Zdzisław Florkowski
Wicedyrektor